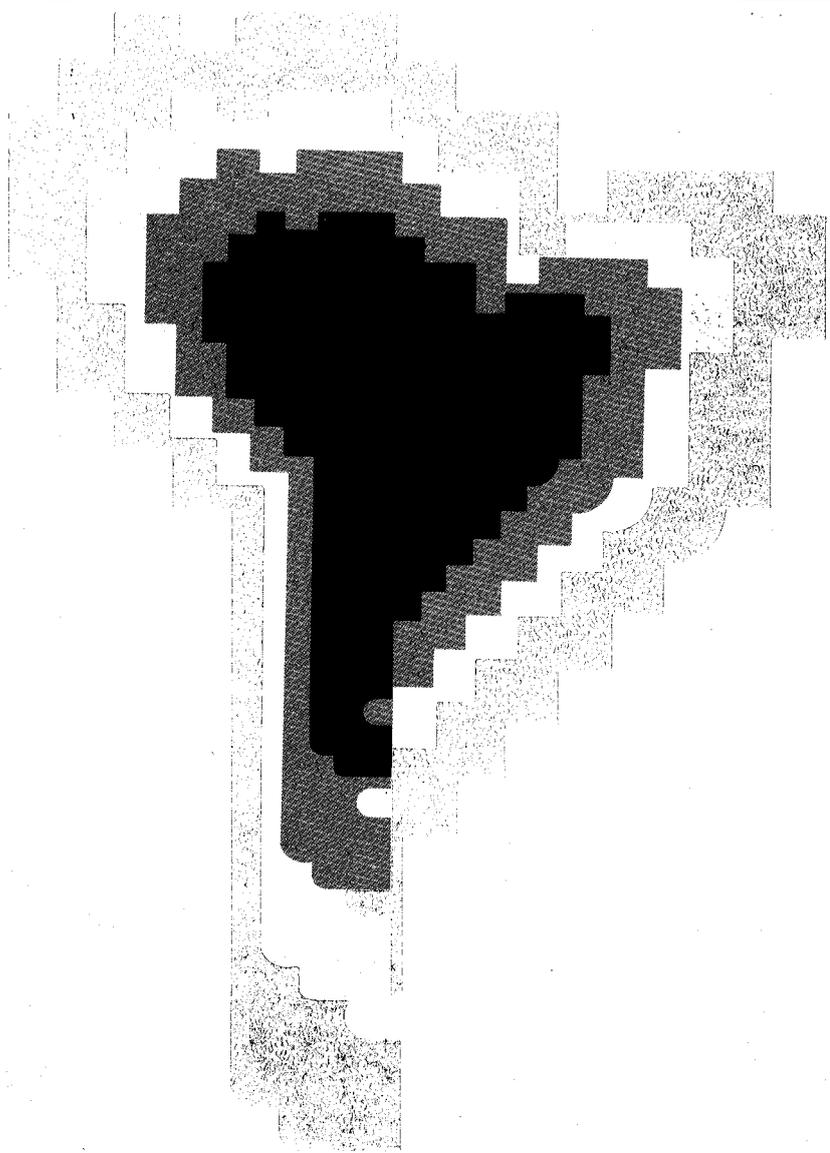
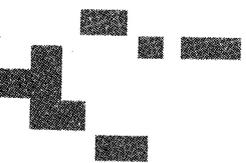


**DESARROLLO**  
**AGRICOLA Y**  
**PARTICI-**  
**PACION**  
**CAMPESINA**



NACIONES UNIDAS

**DESARROLLO**  
**AGRICOLA Y**  
**PARTICI-**  
**PACION**  
**CAMPESINA**



**NACIONES UNIDAS**

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

**Santiago de Chile, 1988**

LC/G. 1551-P  
Diciembre de 1988

Esta obra es el resultado del Proyecto sobre Estrategias de Desarrollo Agrorrrural con Participación Campesina, que fue conducido por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO y que contó con el aporte decisivo del Gobierno de los Países Bajos a través del respectivo convenio con la CEPAL. A su realización contribuyeron numerosos especialistas de la región, quienes aportaron sus conocimientos y experiencias en forma amplia y generosa.

El libro fue compilado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Los textos incluidos en él son contribuciones personales de sus autores, y las opiniones expresadas pueden no coincidir con las de la Organización.

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S. 89.II.G.11

ISBN 92-1-321322-0

## INDICE

	<i>Página</i>
Prefacio .....	9
Introducción .....	11
 <b>PRIMERA PARTE: ESTADO, AGRICULTURA Y ESPACIO RURAL</b> ....	 17
Introducción .....	19
Capítulo I <b>CRECIMIENTO Y EQUIDAD EN AMERICA LATINA. Fernando Fajnzylber</b>	21
Capítulo II <b>EL ESTADO EN EL DESARROLLO AGRICOLA Y LAS TRANSFORMACIONES RURALES. Mario Fernández y Emiliano Ortega</b> .....	27
Capítulo III <b>PLANIFICACION REGIONAL Y DESARROLLO RURAL. José Antonio Abalos</b> .....	39
Capítulo IV <b>LA ADMINISTRACION LOCAL Y EL DESARROLLO RURAL EN COLOMBIA. Sergio Bustamante</b> .....	49
Capítulo V <b>EL SECTOR PUBLICO, LOS SERVICIOS Y LAS AREAS RURALES MARGINADAS: EXPERIENCIAS EN ECUADOR Y GUATEMALA. Pedro Goic</b> ..	63
 <b>SEGUNDA PARTE: ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO CAMPESINO</b>	 73
Introducción .....	75
Capítulo I <b>HACIA LA REVALORIZACION INTEGRAL DEL CAMPESINADO. Arturo Warman</b> .....	77
Capítulo II <b>ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA PARA MITIGAR LA POBREZA RURAL. Sergio Molina</b> .....	83

Capítulo III	
<b>LA COMUNIDAD RURAL COMO GERMEN DE UNA NUEVA SOCIEDAD.</b>	
<b>Xavier Albó</b> .....	113
Capítulo IV	
<b>LOS DESAFÍOS DE LA EQUIDAD EN EL CAMPO: PROBLEMAS Y ESTRATEGIA ALTERNATIVA.</b>	
<b>John Durston</b> .....	141
<b>TERCERA PARTE: LA PARTICIPACION SOCIAL Y POLITICA DEL CAMPESINADO</b> .....	149
Introducción .....	151
Capítulo I	
<b>PARTICIPACION E INSTITUCIONALIDAD CAMPESINAS.</b>	
<b>Margarita María Errázuriz</b> .....	153
Capítulo II	
<b>COOPERATIVISMO: ESTRATEGIA ALTERNATIVA PARA LA PARTICIPACION DEL CAMPESINADO.</b>	
<b>Roberto P. Guimarães</b> .....	167
Capítulo III	
<b>PARTICIPACION CAMPESINA Y CONCIENCIA SOCIAL EN AREAS COMUNALES EN EL ECUADOR.</b>	
<b>Peter Strobosch</b> .....	177
Capítulo IV	
<b>ESTRATEGIA DE PARTICIPACION Y CONCERTACION CAMPESINAS PARA EL DESARROLLO DE MICRORREGIONES DE ALTA MONTAÑA EN AMERICA LATINA.</b>	
<b>Axel Dourojeanni y Tomás Santamaría</b> .....	201
Capítulo V	
<b>EL INTERCAMBIO DE SERVICIOS: ALTERNATIVA PARA LA GESTION DE PROYECTOS CONCERTADOS.</b>	
<b>Humberto Diez</b> .....	215
<b>CUARTA PARTE: ALGUNOS INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO CAMPESINO</b> .....	223
Introducción .....	225
Capítulo I	
<b>LA POLITICA FORESTAL Y LAS COMUNIDADES RURALES.</b>	
<b>José I. Leyton</b> .....	227
Capítulo II	
<b>EL MERCADO DE LA TIERRA EN EL BRASIL Y LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES.</b>	
<b>Tulio Barboza</b> .....	233

Capítulo III	
<b>INFRAESTRUCTURA DE RIESGO EN LA AGRICULTURA CAMPESINA DEL ECUADOR. A. Larrea</b> .....	249
Capítulo IV	
<b>LA PRODUCCION FRUTICOLA EN UNIDADES CAMPESINAS DEL ECUADOR. Jorge Fabara</b> .....	257
Capítulo V	
<b>SISTEMAS AGROECOLOGICOS ALTERNATIVOS PARA LA PRODUCCION CAMPESINA. Miguel A. Altieri</b> .....	263
Capítulo VI	
<b>TELEVISION Y DESARROLLO RURAL. Valerio Fuenzalida</b> .....	277
Capítulo VII	
<b>CAMPESINADO Y BIOTECNOLOGIA. NOTAS PARA UNA REFLEXION. Alexander Schejtman</b> .....	287
Capítulo VIII	
<b>CAPACITACION NO CONVENCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL. Sergio M. Elliot</b> .....	297
Capítulo IX	
<b>ELEMENTOS DE DINAMIZACION SOCIAL PARA LA APLICACION DE TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS EN LA AGRICULTURA CHILENA. Tonci Tomic</b> .....	305
Capítulo X	
<b>EL CAMBIO TECNOLOGICO EN LA AGRICULTURA PARCELARIA EN COLOMBIA. Ricardo Torres</b> .....	323
Capítulo XI	
<b>LA DIVULGACION RURAL EN BRASIL: NUEVOS TIEMPOS. Romeu Padilha de Figueiredo</b> .....	333
Capítulo XII	
<b>EL USO COMBINADO DE MEDIOS DE COMUNICACION: ESTRATEGIA ALTERNATIVA DE CAPACITACION RURAL. Miguel Urioste</b> .....	343
Capítulo XIII	
<b>EL FINANCIAMIENTO DE LA AGRICULTURA CAMPESINA: REFLEXIONES GENERALES. Antonio Corvalán</b> .....	349
Capítulo XIV	
<b>FINANCIAMIENTO DE AREAS RURALES MARGINADAS EN EL ECUADOR. Emilio Polit</b> .....	363

Capítulo XV	
<b>INSERCIÓN DE LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA EN EL MERCADO INTERNACIONAL: REPERCUSIONES PARA EL DESARROLLO RURAL. Marcello Gorgoni</b> .....	373
Capítulo XVI	
<b>LAS FERIAS DEL AGRICULTOR EN COSTA RICA. Carlos Monge</b> .....	379
Capítulo XVII	
<b>PRODUCCIÓN CAMPESINA DE HONDURAS EN RUBROS DE EXPORTACIÓN AGRÍCOLA. J. Mario Ponce</b> .....	387
Capítulo XVIII	
<b>SERVICIOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS: FINANCIAMIENTO Y CRÉDITO. Fausto Jordán</b> .....	397

## *Prefacio*

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con la colaboración del Gobierno de los Países Bajos, ha realizado un esfuerzo sostenido para contribuir con los círculos gubernamentales, académicos y técnicos de América Latina y el Caribe en orden a reconocer y valorar el aporte de la agricultura campesina. La posición subordinada del campesinado lo ha convertido históricamente en un grupo social menospreciado; el predominio de la hacienda y del latifundio en general, ha sido determinante en esa larga posición de subordinación campesina.

El hecho de que la CEPAL haya incorporado el tema de la agricultura campesina a su calendario de trabajo ha contribuido a colocar una de las realidades sociales más críticas entre las primeras áreas de preocupación por el desarrollo regional. La ejecución de diversos proyectos en torno a esta materia, por parte de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO ha permitido, además de profundizar el conocimiento del campesinado, publicar numerosos artículos y libros sobre el particular, difundir informaciones entre funcionarios de gobierno, instituciones públicas y organismos privados de desarrollo, y rescatar el tema campesino como preocupación fundamental entre los problemas del agro latinoamericano.

La División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, al analizar en 1986 el alcance de la acción pública sobre la agricultura en once países de la región, demostró con numerosos datos empíricos que el campesinado recibe muy marginalmente sólo algunos beneficios de la acción estatal. Las políticas agrícolas, supuestamente destinadas a servir al conjunto de los agentes productivos, sean éstos hacendados, empresarios o agricultores campesinos, han logrado apoyar casi exclusivamente a las empresas agrícolas de mediano a gran tamaño en su afán de capitalización, tecnificación y participación en los mercados. El instrumental operado por el Estado, la inversión pública, los subsidios y el crédito no alcanza una cobertura superior a 25% de las unidades productivas, llegando a las que se caracterizan por un mayor control de la tierra y del capital. En efecto, el campesinado continúa trabajando y produciendo con una muy limitada colaboración de las instituciones públicas. Los proyectos de desarrollo rural que los gobiernos han iniciado, principalmente mediante la obtención de recursos externos, son intentos de escasa magnitud centrados preferentemente en el mejoramiento de la infraestructura y de ciertas condiciones económicas y sociales que no han logrado cambiar las situaciones generales en que se desenvuelve la vida del campesinado. Los progresos alcanzados son parciales, a veces en aspectos relativos a la dotación de infraestructura local, la extensión de algunos servicios públicos, la realización de cambios tecnológicos o inversiones productivas. Sin embargo, no se ha observado que se hayan modificado los términos en que el campesinado se integra al conjunto social, al sistema económico y a las instituciones políticas.

De estas consideraciones y antecedentes ha surgido en forma concluyente la noción de que sin un proceso de democratización conducente a una real participación del campesinado, continuará profundizándose la diferenciación estructural en la agricultura latinoamericana.

En el curso de 1987 y con el aporte decisivo del Gobierno de los Países Bajos, la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO emprendió el proyecto Estrategias de Desarrollo Agrorrrural con Participación Campesina, cuyo objetivo principal consistió en reunir, con el aporte de expertos calificados de los países, distintos elementos en orden a la elaboración de estrategias coherentes que permitan responder a los problemas y demandas de las poblaciones rurales y muy especialmente de los pequeños productores campesinos. Como ya se indicó, en las estrategias actualmente vigentes se advierte en primer lugar una incapacidad notable de cobertura de las acciones públicas orientadas a la agricultura y al medio rural, y en segundo lugar, se registran omisiones en áreas en que la acción del Estado resulta imprescindible para la integralidad deseable en todo proceso de desarrollo.

Ambos aspectos, el de la insuficiente cobertura y el de la parcialidad de los instrumentos, terminan afectando a los grupos sociales más vulnerables del medio rural.

En este texto se incluyen en primer lugar, algunas propuestas que dicen relación, con aspectos relevantes de las estrategias y políticas, concebidos desde una perspectiva general por personas conocedoras del tema, y en segundo lugar, se entregan experiencias positivas desde el punto de vista de la participación campesina, realizadas por organismos públicos o privados en distintas áreas temáticas.

La idea central que ha orientado este proyecto es la convicción de que la agricultura campesina contribuye en el ámbito socioeconómico en forma destacada y dinámica y sobre todo, se reafirma la certidumbre de que el desarrollo de este amplio estrato social es posible si se abren espacios más amplios para su participación política y económica. La agricultura campesina puede avanzar en el orden de los conocimientos, de las tecnologías, del control de los recursos, de la inversión, de la ocupación y de los ingresos y de la calidad de vida. En definitiva, puede realizar progresos en su propio desarrollo y modernización sobre la base de un cambio real de las condiciones en que se participa en el sistema social. En esta perspectiva se inscribe el conjunto de documentos reunidos en este texto.

## ***Introducción***

El campesinado constituye una de las realidades sociales más críticas no sólo del entorno agrario latinoamericano sino también de los contextos nacionales de cada país de la región.

Esta aseveración se ha visto respaldada por numerosos datos empíricos que indican que el campesinado ha recibido y continúa recibiendo los beneficios de la acción estatal en cantidad y calidad muy insuficientes. Las políticas agrícolas han sido aplicadas de manera sesgada a fin de apoyar, casi de forma exclusiva, a los medianos y grandes productores con el propósito de lograr, en el corto plazo, niveles de capitalización, tecnificación y control de mercados acordes con la estrategia de modernización sectorial. Los instrumentos operativos utilizados por el Estado (inversiones, subsidios, crédito, precios) han alcanzado en un monto no superior a 25% de las unidades productivas, mientras que el campesinado ha continuado produciendo más de 50% de los bienes agropecuarios de consumo final con una muy limitada colaboración de las instituciones públicas.

La incorporación activa de la agricultura campesina al desarrollo productivo y social del sector se encuentra supeditada a la superación de un conjunto de restricciones. Entre éstas sobresale el hecho de que la producción de este segmento está organizada en función de la escasa tierra disponible, de la mano de obra familiar, en la mayoría de los casos excedentaria y del limitado uso y manejo de insumos tecnológicos. Los incrementos de productividad y rendimientos se sustentan en el grado de intensidad con que se utilice el recurso fuerza de trabajo, en el rescate de conocimientos tecnológicos tradicionales y en la mayor o menor capacidad de orientación de los excedentes o ingresos hacia la incorporación de nuevos recursos productivos e insumos tecnológicos. Esto último es particularmente difícil, ya que tres cuartas partes de las unidades campesinas no tienen posibilidad de reproducir de manera ampliada su capital ni de cubrir los niveles de consumo exigidos por las necesidades básicas familiares.

Así la integración dinámica del campesinado al crecimiento productivo agrorural requiere que se actúe en dos frentes: por un lado, es deseable la organización, participación y gestión del campesinado en torno a estrategias alternativas propias, cuya negociación con los entes públicos centrales y regionales permita su integración real al proceso de toma de decisiones; y por otro, que las políticas e instrumentos que las instituciones del Estado manejan en relación con la agricultura y el medio rural adecuen sus métodos y amplíen la cobertura hacia el estrato campesino y busquen en éste horizontes de efectos más permanentes. No se trata, en todo caso, de integrar al campesinado al éxito productivista en los términos conocidos y al empleo de tecnologías de alto costo; lo que se pretende es una diversificación tanto de las estrategias como de las políticas, que, partiendo de las condiciones reales de funcionamiento del campesinado, detecten sus problemas e incorporen sus demandas y organizaciones, para entonces, crear y adecuar los instrumentos que permitan realizar acciones conjuntas pero no aisladas, esto es, funcionales al desarrollo local, regional y nacional.

### *a) Política agraria, campesinado y sector rural*

De alguna manera, la relativa ambigüedad de la política agraria ha contribuido a que se profundice la heterogeneidad que actualmente se observa en el sector agropecuario, una de cuyas consecuencias más importantes es la desigualdad e inequidad que existe entre los actores sociales respecto de las organizaciones productivas, y de las formas de vinculación con los mercados internos e internacionales, con la industria y con el sector urbano.

El diseño de las políticas agrarias correspondientes a los años sesenta (reforma agraria,

generación y transferencia de tecnologías, ampliación y diversificación del crédito, ampliación de la infraestructura productiva, control de precios, etc.), acentuaron una importante diferenciación socioproductiva en el sector rural. La existencia de empresas agrícolas vinculadas de manera directa a los circuitos de capitalización y al uso de trabajo asalariado, conjuntamente con unidades campesinas de tamaño medio relacionadas con la transformación agroalimentaria, y con un amplio segmento de explotaciones minifundiaras oferentes de fuerza de trabajo y de productos básicos, es una resultante de las políticas llevadas a cabo.

Por otro lado, la necesidad de enfrentarse a los desequilibrios generados por dichas políticas ha dado lugar en el campesinado, a un conjunto de estrategias de supervivencia relacionadas ya sea con el mercado, con el trabajo extraparcelario, o con el fortalecimiento de la comunidad, lo que ha permitido a dicho grupo resistir las tendencias a su disolución y aún más, reorganizarse y adecuarse a los desafíos impuestos por la modernización sectorial.

Si bien es cierto que las diferencias en el desarrollo de la agricultura latinoamericana se expresan en la existencia, por un lado, de un sector rural moderno que participa activamente en la extracción y acumulación de excedentes provenientes de los cultivos o de la ganadería; y por otro, de campesinos proveedores de alimentos básicos y mano de obra de bajo costo y precio, no se puede negar también que la acción del Estado y sus políticas de subsidio a la transformación productiva y tecnológica han provocado procesos de diferenciación que a su vez han influido en los procesos de cambio y viceversa.

La diversidad de situaciones que se advierte al interior del agro y las respuestas de los distintos actores a sus respectivos conflictos de supervivencia, mantención o acumulación, permiten inferir que el papel que le compete a la política agraria estatal en la mantención o ruptura de los precarios equilibrios sociales y productivos, es trascendente y crucial, en especial si se considera la revalorización del sector agropecuario en la actual estrategia de desarrollo de América Latina.

#### b) *La realidad social del campesinado*

Diversos procesos de transformación económica y social en todos los países de América Latina, han modificado sustancialmente las estructuras sociales tradicionales, la distribución espacial de la población y hábitos de comportamiento y consumo de los grupos humanos.

Uno de los estamentos en que han repercutido con mayor intensidad dichos procesos es en el campesinado, particularmente en el más pobre y marginado.

Los estilos de desarrollo implícitos en los procesos transformadores tendieron a configurar o consolidar muchos núcleos campesinos en condiciones deprimidas, marginadas del crecimiento y la modernización; en ellos se concentró la mayor densidad de población de este segmento, lo que intensificó el proceso de degradación económica, social y cultural.

La pérdida o abandono del conocimiento productivo propio ha repercutido en las condiciones de subsistencia del campesinado, y aun en sus relaciones con el mercado, las que podrían haber sido más autónomas e independientes. También ha impedido la recuperación y/o la mantención del precario equilibrio ecológico de las zonas en que habitan y producen.

En gran medida las contradicciones que se observan entre la estrategia de desarrollo agrorural proveniente del Estado y la de supervivencia del campesinado es producto de la visión estereotipada que se tiene sobre el mundo rural y campesino, y del conocimiento fragmentario acumulado sobre sus recursos y potencialidades.

Los efectos de este fenómeno se observan en las categorías comúnmente utilizadas en los análisis de dichas realidades. Los aspectos económicos, tecnológicos y de relaciones de trabajo, son abordados de manera separada y autónoma, desconociéndose el peso que en las sociedades campesinas tiene la familia y los lazos de parentesco en la organización, distribución y comercialización de la producción.

La vida campesina se basa en la maximización de la relación tierra-familia, por lo que se hace difícil para el sector agrario moderno incorporar y asignar valor a la producción que se genera a

partir de dicha relación; lo mismo acontece con los actores que generan los bienes y con el destino de estos últimos. En general, tal desvalorización se traslada para beneficio de la población urbana.

### c) *La realidad económica del campesinado*

El proceso de modernización productiva registrado en la agricultura de América Latina en los últimos veinticinco años ha provocado la alteración de las formas tradicionales de acceso y distribución de los recursos naturales, en especial, de la tierra.

La expansión de los mercados y la monetización de la economía agraria, como efecto de casi haberse triplicado la población regional y sextuplicado la población urbana, conjuntamente con la industrialización, la penetración tecnológica en la agricultura y el rol del Estado en el fomento activo de la producción, han logrado modificar las formas de aparcería o mediería que normaban la vinculación entre la gran propiedad y el minifundio.

El desarrollo de las formas empresariales de producción abre paso a un intercambio distinto; de la tierra entregada al campesino a cambio de trabajo y/o de producción, se ha pasado al cambio de fuerza de trabajo campesino por salarios. Han quedado así significativos contingentes de familias excluidas de la posibilidad de acceder a la tierra y dependientes del funcionamiento del mercado laboral en expansión.

Otra alteración ha sido la competencia originada entre la producción agrícola empresarial y la del campesinado, por la disputa de los mercados de productos. En la mayoría de los casos, al campesinado se le ha impedido participar en el cultivo de aquellos rubros considerados de elevada rentabilidad, y se ha tendido a hacerlo especializar en el abastecimiento alimentario de la población sobre la base de una sobreexplotación de la tierra y del uso de mano de obra familiar.

La pérdida de capacidad productiva de los recursos de que disponen los pequeños productores; la intensidad de su uso está en relación directa con la estrategia de supervivencia familiar aplicada. Un elemento considerado como poderoso instrumento para conservar y recuperar dichos recursos, así como para mejorar la productividad agrícola, es el riego. Su gestión, por parte del Estado, indica que dicho recurso se ha concentrado en un número reducido de beneficiarios. Se ha tendido a frustrar las perspectivas del desarrollo rural mediante políticas estratégicas manejadas con escaso sentido social, ya que los datos empíricos indican que son notorios los avances logrados por la economía campesina cuando se han realizado obras de riego menores, no sólo en el aspecto productivo sino también en el control y participación de su construcción y funcionamiento.

Una tercera consecuencia del crecimiento productivo moderno de la agricultura latinoamericana es el cambio tecnológico que éste lleva implícito, aspecto éste que la ha transformado en una agricultura intensiva en capital y poco dependiente del equilibrio ecosistémico que solía ser la base cultural de las explotaciones campesinas en lo relativo a técnicas de producción.

La tecnología moderna no ha podido ser adoptada por la economía campesina ni adaptada a ésta. La incompatibilidad es resultado de varios factores, entre los que se destacan el reducido espacio de las explotaciones, una abrupta y accidentada topografía y el patrón de cultivos predominante (agricultura intensiva ubicada en distintos pisos ecológicos) que hacen inviable la tecnología mecánica. Asimismo, se pretende incorporar los insumos aduciendo argumentos acerca del rápido incremento de la producción física y la rentabilidad, pero sin considerar el desgaste de los recursos y la alteración del equilibrio ecológico, como tampoco el patrón de necesidades básicas de la familia campesina. En varios programas o proyectos, los supuestos éxitos alcanzados mediante la introducción de semilla mejorada o agroquímicos no consideran que es la desesperación por aumentar la producción en condiciones de extrema escasez de tierra lo que impele al campesino a introducir las supuestas mejoras tecnológicas para asegurar un determinado nivel de subsistencia. Aún más, su escaso poder comercializador frente a políticas de precios a la baja de bienes agrícolas, impone al campesino la necesidad de introducir técnicas modernas en el proceso productivo, para solventar la reducción de ingresos con un incremento de la oferta. El aumento de costos que supone esta decisión, reduce casi inadvertidamente el ingreso del campesino y lo condena a mantener sus niveles de subsistencia o a pauperizarse de manera definitiva.

En la década actual recién se han iniciado investigaciones para rescatar sistemas integrados de producción propios de la ancestral cultura campesina. Se han revalorizado ciertas prácticas, como el barbecho, el abono orgánico, el cultivo en terrazas o andenes, la intercalación de plantas, la fertilización con leguminosa, etc., todo lo cual indica que la tecnología no es exógena a cada realidad sino que forma parte de la correspondiente a la que suele denominarse racionalidad campesina.

Finalmente, la innegable incorporación del campesinado a la economía monetaria y de mercado trae a cuento dos aspectos importantes: el financiamiento y la comercialización.

Respecto del financiamiento, ya resulta un lugar común afirmar la incapacidad de ahorro del campesinado como asimismo la escasez de fuentes o de canales provistos por el Estado, los que se orientan a beneficiar aquellas unidades medianas y grandes que puedan ser objeto de garantías prendarias, y a los cultivos modernos de elevado y pronto retorno del capital invertido. Aun en los casos de los proyectos de desarrollo rural integral, los pequeños productores han dejado de ser considerados sujetos de crédito estables debido a la imposibilidad de que puedan cumplir con las obligaciones contraídas, lo que introduce distorsiones en la cobertura de este instrumento de política, a pesar de haber sido supuestamente diseñado para ser aplicado con criterio social.

Por otra parte, la penetración de este sector en los mercados de productos es creciente, y ello lo confirma la elevada contribución que hacen a la oferta de bienes agrícolas básicos. Sin embargo, esta mayor presencia se encuentra limitada por la atomización de dicha oferta, lo que le resta poder para defender precios e ingresos y por tanto, capacidad de reproducción. A ello se suman las condiciones en que participa en dichos mercados, ya que carece de infraestructura de almacenamiento, de tratamiento posterior a la cosecha, de facilidades de transporte, etc., todo lo cual incrementa su vulnerabilidad en el rescate de excedentes y hace que primen aún más sus precios referenciales.

#### d) *La participación campesina en el desarrollo agrorrrural*

A pesar de los esfuerzos realizados en las últimas dos décadas no se observa en el concierto regional una formulación sistemática sobre políticas orientadas al desarrollo rural y campesino en particular. Por un lado, el desarrollo rural ha sido concebido como un conjunto de programas y proyectos ordenados a la solución de problemas concretos y en función de la evaluación productiva, social y financiera respectiva. Por otro, aquél es un proceso de cambio social de tipo autónomo o dirigido. En las dos concepciones, los objetivos que se pretende alcanzar apuntan a elevar el nivel de vida de la población campesina más pobre y marginada, redistribuir los recursos productivos y el ingreso agrícola, acortar los desfases generados por el desempleo y el subempleo rurales, y estimular la participación social, cultural y política del campesinado.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la condición indispensable es la reformulación o creación de estructuras e instituciones que tengan vigencia en la sociedad rural. Como complemento, será necesario reasignar los recursos financieros del sector público, a través de su desconcentración y descentralización, de tal manera que los proyectos que deban ejecutarse sean compatibles con las políticas adoptadas en los niveles centrales del Estado.

En lo referente a los campesinos y su participación, los objetivos del desarrollo agrorrrural deberían contemplar toda una gama de aspectos tales como la alimentación, la salud, la vivienda, la educación, la capacitación y la red de comunicaciones; todo ello complementado con los estímulos a la organización, de preferencia comunitaria, y el acceso a los recursos productivos y al empleo.

Dentro de la gama de posibilidades estratégicas que contemplan la participación activa del campesinado no debería faltar la búsqueda del equilibrio entre los requisitos para el desarrollo social del sector rural y aquellos que posibilitan el crecimiento agrícola; para ello, las inversiones públicas regionales y locales tendrían que expandir significativamente su cobertura para incorporar entre los beneficiarios a la gran masa de campesinos marginados.

Sin embargo, la escasa participación que hasta el presente ha tenido el campesinado surge precisamente de las desproporciones inducidas por el sector público y los grupos de poder rural. No puede desconocerse el hecho de que los montos de recursos asignados, así como la orientación de los

beneficios han dado lugar a graves desigualdades en el sector rural. En 1980, 69% del ingreso de los hogares rurales en Brasil se concentraba en los tres últimos percentiles de la escala de 1 a 100; en Perú, 75% de las familias rurales en 1981 se ubicaban en el estrato más pobre y captaban solo 30% del ingreso rural.

Es evidente que la opción por un crecimiento agrícola unilateral ha beneficiado a grupos minoritarios de productores y empresarios, generando una gran concentración del ingreso y de la riqueza rural y agrícola que ha provocado tensiones sociales y explosiones anárquicas de descontento en un considerable número de países de la región. Los programas de crédito, infraestructura y fomento productivo, son los más representativos de este tipo de concentración. Igual mención merecen los subsidios otorgados al capital, la adquisición de tecnología, los insumos y las exenciones sobre impuestos prediales o sobre la renta.

Por otro lado, una condición indispensable para la real participación sociopolítica del campesinado en el crecimiento agrícola es la organización de ese segmento poblacional.

Si entendemos la participación campesina como un compromiso para ejecutar acciones o proyectos cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida, será necesario comprender también que dichas acciones no pueden realizarse aisladas de un contexto social concreto. La participación organizada del campesinado requiere la interacción y concertación de los campesinos con los grupos de poder y de presión rurales y con las instituciones públicas que tengan presencia en los espacios distritales, microrregionales o locales.

En este sentido, el desarrollo de comunidades campesinas circunscritas a espacios físicos concretos debe ser complementado con la reorganización de los sistemas de gobierno local, de tal manera que las organizaciones y poblaciones rurales participen, formal o informalmente, en las funciones administrativas de los municipios o unidades administrativas menores, lo cual requerirá, a su vez, la descentralización y desconcentración de las estructuras tradicionales del sector público.

**PRIMERA PARTE: ESTADO, AGRICULTURA Y ESPACIO RURAL**

## *Introducción*

La heterogeneidad productiva de la agricultura es un rasgo que caracteriza a la mayoría de los países de la región; este fenómeno es resultado de la insuficiencia o carencia de transformaciones agrarias de tipo estructural, situación que ha generado patrones fuertemente regresivos de distribución del ingreso que en el medio rural se expresan como relaciones de inequidad. Estas influyen, a su vez, en la configuración del sistema productivo sectorial, en la absorción de empleo, la generación de tecnología y la inserción en el mercado internacional de bienes de origen agropecuario.

En la base de esta configuración se encuentra el Estado, por dos motivos principales: a) porque es el principal ejecutor de las políticas para el desarrollo del espacio rural cuyos mecanismos e instrumentos aplicados se encuentran influidos por el tipo de acceso a los centros de decisión que provee el ámbito institucional del sistema político. Este acceso se concentra y centraliza, en grado importante, en el sector urbano y en los grupos con organizaciones propiamente sectoriales del espacio rural, y b) por ser el mediador en el conflicto de intereses que se produce entre una tecnocracia que ha incrementado su especialización y la burocracia tradicional encargada de elaborar las políticas de desarrollo rural. Dicho conflicto ha introducido un factor de rigidez en el desarrollo de los procesos de crecimiento y en los de participación de la población que habita dicho espacio.

Uno de los elementos propuestos, ya sea para transformar efectivamente las estructuras agrarias o amortiguar relativamente las condiciones de inequidad en el campo, es la planificación regional para el sector rural. El renovado interés que se observa surge también como reacción al excesivo énfasis colocado por el Estado en los sectores urbano-industriales, política que ha tendido a ignorar las similitudes, interacciones y dependencias mutuas existentes con las áreas agrorurales. Por ello, más que una planificación de estas áreas, lo que se propugna es la planificación regional del desarrollo rural, proceso que incorpora las heterogeneidades y complejidades internas, las relaciones entre diversos sistemas agropecuarios y productivos existentes en cada región, y los vínculos inevitables que se generan entre el campo y la ciudad. Esta estrategia de planificación procura adaptarse a un contexto en el cual la participación de la comunidad en el logro de sus demandas sea concreta, esto es, que sea coherente con los niveles jurídico-administrativos que cuenten con capacidad para promocionar el desarrollo rural en una perspectiva regional. Ello parece ser viable a través de la gestión local (municipal), o microrregional, en que los programas y proyectos que se ejecuten tengan como punto de partida los cultivos y sistemas e explotación que le son propios a la racionalidad del campesinado, dado que este segmento es el que más recibe los embates de la inequidad y la pobreza rurales.

No está demás anotar que la implantación de cualquier estrategia que privilegie el desarrollo rural campesino supone un cambio radical en las políticas e instrumentos institucionales vigentes, y en un nivel superior, en la concepción tradicional del Estado.

## Capítulo I

# CRECIMIENTO Y EQUIDAD EN AMERICA LATINA

*Fernando Fajnzylber*

### A. EL CASILLERO VACIO

En las más variadas circunstancias, los gobiernos de América Latina al igual que en el resto del mundo, se plantean como objetivos centrales de la modernización el crecimiento y la equidad. ¿En qué medida los países de la región han alcanzado uno o ambos de estos objetivos?

Se verifica que aproximadamente 73% del producto interno bruto regional se genera en países que podríamos denominar dinámicos y desarticulados, social y económicamente (Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y República Dominicana); 11% se produce en el otro extremo, es decir en aquellos países que podríamos denominar integrados o articulados pero estancados (Argentina y Uruguay), y el 16% restante corresponde a países en los cuales prevalece simultáneamente la condición de desarticulación y estancamiento\*.

Frente al casillero vacío, cabría imaginar que tal vez se trata de una situación a la cual sólo pueden acceder países que hubiesen avanzado en su proceso de desarrollo; esta eventualidad resulta sin embargo, refutada en los hechos cuando se consideran en algún sentido comparable al prevaleciente en América Latina. Se constata que existen países de distintas regiones e inclusive con distintos sistemas socioeconómicos y políticos que, de acuerdo con las mismas fuentes de información (Banco Mundial), parecerían poder ubicarse en el casillero que en América Latina está vacío y cuyo tamaño físico y económico es comparable a distintos países de la región; además, aquellos países presentan variadas características en cuanto a origen de las respectivas formaciones sociales e inserciones geopolíticas y en ellos se verifican simultáneamente ambas condiciones, crecimiento y equidad; en consecuencia, la explicación de que ese casillero debe, necesariamente, esperar un nivel de desarrollo superior debe descartarse. Aparece entonces en toda su relevancia la pregunta respecto a la especificidad del desarrollo latinoamericano que parece dar origen a esta omisión.

Resulta claro para los especialistas de la historia que para entender una región como América Latina es imprescindible saber no sólo acerca de América Latina. Sin embargo, esto que parecería bastante obvio, no ha estado siempre presente en la metodología empleada para abordar el tema del desarrollo en la región.

### B. LA "CAJA NEGRA"

Para iniciar la exploración de los orígenes del casillero vacío, tal vez sea interesante contrastar la posición relativa de América Latina respecto a la economía internacional en distintos ámbitos de la actividad económica. Aparece entonces claramente un hecho que tal vez sirva como "pista" inicial y básica de la investigación y que será interpretada en estos términos en el resto de este estudio: la contribución de la región es mayor en términos de población que en términos de cualquiera de los

\*La ubicación en los diferentes casilleros está obviamente condicionada por el nivel que se defina como "parteaguas"; así por ejemplo, si el límite de la equidad se desplazara levemente hacia abajo aparecerían en el casillero superior derecho países como: Costa Rica, Chile y Venezuela, y si en el límite de crecimiento se moviera hacia arriba, el número de países dinámicos se reduciría, manteniéndose la inserción de países como Brasil, Colombia, Ecuador y México.

otros indicadores de la actividad económica. Más precisamente, aparece una clara tendencia a disminuir la participación de la región a medida que se abordan indicadores de actividades con creciente valor agregado de tipo intelectual: en términos de población la región incide 8%, en términos de producto interno bruto se reduce a 7%, si se aborda el producto manufacturero se reduce a 6%, si al interior del sector manufacturero se concentra la atención en los bienes de capital, la presencia de la región se reduce drásticamente a 3%, si nos interrogamos sobre la participación de ingenieros y científicos baja a 2.4%, si preguntamos respecto a los recursos de que disponen esos ingenieros y científicos para desarrollar sus actividades la presencia disminuye hasta alcanzar 1.8% y finalmente, en lo que se refiere a la existencia de autores científicos, con toda la precariedad reconocida en este tipo de indicadores, la presencia de América Latina levemente supera el 1%. Un rasgo básico del patrón de desarrollo regional pareciera ser el hecho de que la agregación de valor intelectual a los recursos humanos y naturales disponibles ha sido particularmente precaria y esto, de una u otra manera, significa que se trata de una región cuyo desarrollo ha sido el resultado más de un proceso imitativo que de una reflexión sobre carencias y potencialidades internas. Lo anterior podría resumirse en términos de destacar como rasgo central del proceso de desarrollo latinoamericano la débil incorporación de progreso técnico y el débil aporte de reflexión original emanada de la realidad para iluminar la amplia gama de decisiones que supone la transformación económica y social. Es decir, el casillero vacío previamente mencionado pareciera estar directamente vinculado a lo que podría llamarse la incapacidad para abrir la “caja negra” del progreso técnico, tema en el que obviamente incide el origen de las formaciones sociales latinoamericanas, su institucionalidad, el contexto cultural y un conjunto de factores económicos de carácter estructural cuya vinculación con los de índole sociopolítica es compleja pero indiscutible.

Esta “caja negra” se expresa por medio de un conjunto de rasgos compartidos por los distintos países de la región, que configuran lo que se ha denominado previamente como la debilidad del “núcleo endógeno de dinamización tecnológica” (NEDT), que consiste básicamente en: a) inserción internacional basada casi exclusivamente en el superávit comercial generado en los sectores de recursos naturales, agricultura, energía y minería, y en el déficit comercial sistemático en el sector manufacturero (con la excepción, a partir de 1982, de un superávit comercial generado en el sector manufacturero en el Brasil); b) estructura industrial concebida, impulsada y orientada especialmente hacia los respectivos mercados internos; c) limitada valoración social de la función empresarial y precario liderazgo del empresariado nacional público y privado en los sectores cuyo dinamismo y contenido definen el perfil industrial en cada uno de los países; y d) aspiración a reproducir el modo de vida de los países avanzados, tanto a nivel del consumo como en grados variables, de la producción interna.

Al parecer, el NEDT se ve reforzado con una inserción internacional especializada, articulada en torno a sectores de mayor contenido tecnológico, sustentada en una ampliación del mercado interno liderado por empresas nacionales en que el patrón de consumo responde, en un grado elevado, a carencias y potencialidades locales. La “caja negra” y por consiguiente, la precariedad del NEDT contribuye a explicar el “casillero vacío”. Llenar ese casillero supone actuar sobre estos cuatro rasgos básicos comunes, los que se vinculan y apoyan recíprocamente. Así, resulta difícil entender el trasplante de la “modernidad de escaparate” y la orientación sistemática hacia el mercado interno sin la vigencia de la precariedad empresarial nacional y, viceversa. La convergencia de estos tres factores, por su parte, explica el hecho de que después de varias décadas de industrialización persista la inserción internacional por la vía de los recursos naturales. La disponibilidad de esos sectores naturales, a su vez, incide en la modalidad de industrialización adoptada. Desde el punto de vista de la formulación de nuevas estrategias, lo que interesa es asumir la interdependencia de estos factores y abordarlos en conjunto. Si, por ejemplo, se concentra exclusivamente la atención en la necesidad de abrir los mercados internos, como efecto inmediato se intensificará la “modernidad de escaparate”, se debilitará aún más la frágil base empresarial y se acentuará la inserción por la vía de los recursos naturales. Por otra parte, resulta algo voluntarista pretender reforzar la base empresarial nacional por medio del expediente aparentemente eficaz de transferir la propiedad de las empresas

ya establecidas entre distintos agentes (privatización o estatización), manteniendo constante un patrón de consumo difícilmente compatible con el crecimiento, particularmente en un período en que desaparecen los flujos netos de capital hacia la región y se facilitan las colocaciones privadas en el exterior.

La experiencia regional e internacional indica que para alcanzar los objetivos generales del desarrollo es preciso avanzar simultáneamente hacia la articulación económica y social interna y a la inserción sólida en la economía internacional. Resulta ilusorio pretender la inserción internacional por la vía de la exclusión parcial de sectores sociales y regiones, ya que las tensiones sociales latentes conducen inexorablemente a la incertidumbre y comprometen, en último término, la inversión y el crecimiento. Alternativamente, concentrar exclusivamente la atención en la articulación interna, inclusive en economías de tamaño continental, a expensas de la inserción internacional, resulta cada vez más precario, tanto por la creciente transparencia en materia de comunicaciones y, por consiguiente de aspiraciones y patrones de conducta, como por el hecho aún más concreto de que la elevación del nivel de vida de la población se vincula al crecimiento de la productividad, lo que se asocia al proceso de incorporación de progreso técnico, que requiere crecimiento y para el cual la inserción internacional es al mismo tiempo una vía de acceso y un estímulo.

### C. LA TRANSFORMACION DE LA AGRICULTURA

El origen de la inequidad e incluso de ciertos patrones de comportamiento de las elites dirigentes —determinantes cruciales de los senderos seguidos en los procesos de desarrollo, en general, y de la industrialización en particular— aparece estrechamente vinculado a las características de los procesos de formación y transformación de sus estructuras agrarias. En el caso específico de América Latina, un rasgo de diferenciación crucial aplicable tanto a los países desarrollados como también a ciertos países de industrialización tardía de otras regiones, reside precisamente en la “patología” de la inequidad. Incluso aquellos países que presentan los perfiles más favorables en la región, Argentina y Uruguay, que son aquellos cuya estructura agrícola presenta rasgos relativamente más “modernos” (menores diferenciales de productividad, tanto al interior del sector agrícola como entre agricultura e industria), muestran actualmente patrones de distribución del ingreso comparable al que se observaba en los países desarrollados en los años cuarenta; el resto de los países de América Latina, en que se verifica una fuerte heterogeneidad de productividad inter e intrasectorial, presentan una distribución del ingreso que aparentemente no tienen precedentes en la historia de los países desarrollados, por lo menos en el período histórico sobre el cual se dispone de datos confiables. Diversos estudios efectuados a nivel internacional, así como la experiencia de América Latina, permiten afirmar la hipótesis de que existe una relación nítida de causalidad entre la transformación estructural de la agricultura y la mejoría de la distribución del ingreso y, como se sabe, esta última ejerce un papel importante en la configuración del sistema productivo y, por consiguiente, en la capacidad de absorción y generación de progreso técnico y de inserción internacional.

Los especialistas en el tema agrícola, apoyados en la historia económica, sostienen que la transformación estructural de la misma ejerce una influencia significativa en la modificación de los liderazgos y por consecuencia en la evolución de las respectivas formaciones sociales. En el caso específico de América Latina, al parecer las insuficiencias en la transformación estructural de la agricultura tendrían como expresión concreta, además de la desigual distribución del ingreso, un cierto componente de “rentismo” incorporado en los respectivos liderazgos nacionales. Parece posible afirmar, además, que la formación de la ciudadanía, hombre libre con derechos y deberes frente al Estado, tiene una fuerte incidencia sobre la equidad, en la medida en que favorece la organización de las demandas respectivas. Supone la transición desde la relación de dependencia personal (lazo de servidumbre) hasta la relación ciudadana. En aquellas situaciones en que el cambio político no transforma la estructura social agraria emerge un mecanismo de dominación de estilo “gatopardesco”, por medio del cual los sectores tradicionales desarrollan la flexibilidad para “absorber” y deformar los procesos de modernización.

El que predominen en el liderazgo determinados elementos “rentistas” no excluye la coexistencia, en carácter asociado o subordinado, de sectores representativos de la actividad industrial. Lo que se desea enfatizar, sin embargo, es que en la medida en que prevalezcan los liderazgos asociados al usufructo de las rentas provenientes de los recursos naturales —que con frecuencia se vinculan a la intermediación financiera— este liderazgo, que se refleja en una determinada percepción de la realidad, puede tener influencia en el funcionamiento del conjunto de la sociedad. Aceptando la existencia de un cierto mimetismo al interior de la sociedad, es decir, de una difusión y reproducción de los valores que emanan del liderazgo hacia el conjunto de la sociedad, podría afirmarse que en aquellas sociedades en que predomina ese liderazgo, esta percepción del mundo puede tender a penetrar y difundirse en variados ámbitos del sector público, del sector privado y de más distintas instituciones que participan en su funcionamiento (partidos políticos, fuerzas armadas, gremios y sindicatos, agrupaciones profesionales, la burocracia y otras). La expresión práctica de esta difusión de valores “rentistas” (estrechez de miras, inmediatismo), aversión al riesgo y a la innovación tecnológica, falta de austeridad, predominio del usufructo personal de la función desempeñada en desmedro de los roles institucionales) en variados niveles y comportamientos escapa al ámbito de este trabajo pero constituye un tema que merece investigación adicional, particularmente en el caso de América Latina, donde parecería posible afirmar que esta situación tiene una relevancia mayor que la que se le ha otorgado. A la mentalidad rentista latente entroncada con la cultura e historia agraria, se suma otra mentalidad, consumista y no “ahorrista” entronizada fuertemente en la sociedad latinoamericana que atenta también contra la obtención del crecimiento y de la equidad.

#### D. REFLEXIONES FINALES

La idea ampliamente difundida de que existe un “trade off” entre crecimiento y equidad no se sustenta en los datos empíricos de una amplia y variada gama de situaciones nacionales. Es cierto que al interior de América Latina no han convergido estos dos objetivos, y que países con mayor equidad han tenido estancamiento y países con mayor dinamismo no han tenido equidad, pero esta visión restringida de la relación entre ambos objetivos resulta superada cuando se contrasta el patrón latinoamericano con los esquemas prevalecientes en distintas regiones, con distintos sistemas socioeconómicos y distintos niveles de desarrollo. El crecimiento sostenido, a diferencia del crecimiento asistemático, requiere una sociedad internamente articulada y equitativa, lo que genera condiciones proclives a un esfuerzo persistente de incorporación de progreso técnico, elevación de la productividad y por consiguiente, de crecimiento. En la medida en que el liderazgo de las sociedades latinoamericanas continúe concentrando su atención en la modesta y prosaica aspiración de reproducir el patrón de vida de los países avanzados en la parte alta de la pirámide del ingreso, haciendo abstracción incluso de que ese patrón (resulta ya difícilmente financiable) y más aún, que intente difundirlo como aspiración colectiva al resto de la sociedad (avanzando inclusive en la configuración de una estructura del uso del espacio, energética, de transporte, de las comunicaciones), podríamos asistir a una evolución desde la situación actual, en que hay un casillero vacío, hacia otra notablemente más dramática y de consecuencias imprescindibles, que podría ser aquella en que el casillero más ampliamente concurrido pudiese llegar a ser el de estancamiento con desarticulación social. La apertura de la “caja negra del progreso técnico” constituye una tarea que trasciende el ámbito industrial y empresarial y forma parte de una actitud social frente a la incorporación del progreso técnico. Esta nueva actitud de valoración social de la creatividad, es decir, de la búsqueda de fórmulas que respondan a las carencias y las potencialidades internas, presupone una modificación del liderazgo del cual emanan los valores y orientaciones que se difunden al conjunto de la sociedad. Resulta difícil compatibilizar un liderazgo en que gravitan fuertemente sectores “rentistas” y de intermediación financiera, de carácter privado o público, con una difusión en el conjunto de la sociedad de valores en que las carencias y las potencialidades internas se transformen en eje conductor de la transformación económico-social. La creciente difusión de objetos modernos en América Latina no modifica para nada la precariedad del carácter tradicional de las relaciones sociales en que se insertan esos objetos. La modernidad de una sociedad

tiene menos que ver con los objetos que en ella se difunden, que con la "modernidad" de las instituciones y de las relaciones a partir de los cuales tiene lugar el diseño, la adquisición, la selección y evaluación de la relevancia de esos objetos. Finalmente resulta difícil imaginar que la tarea epopéyica que enfrentan los países de la región, de transformar no sólo las estructuras económicas sino sobre todo la visión de los distintos estratos de la sociedad sobre el desafío y sobre la forma de afrontarlo, pueda lograrse a menos de que las energías y el aporte de los distintos estratos sociales pueda volcarse con intensidad y transparencia a la búsqueda de estas soluciones.

## Capítulo II

# EL ESTADO EN EL DESARROLLO AGRICOLA Y LAS TRANSFORMACIONES RURALES

Mario Fernández y Emiliano Ortega

### A. NOTAS SOBRE ESTADO Y DESARROLLO

La literatura sobre la agricultura y la vida social rural en América Latina se refiere genéricamente al Estado adoptando como supuesto la existencia de un solo tipo de Estado en la región. Esta referencia tan imprecisa no se detiene a considerar con mayor atención aspectos sustantivos de uno de los "agentes", más significativos del acontecer agrorural. Se supone que la estructura, las funciones y la administración del Estado, son similares en todos los países o que al menos no ofrecen variaciones significativas dignas de analizar. Los estudios terminan así por reducir al Estado a una suerte de fuente de la cual surgen ciertos "productos" llamados también genéricamente "políticas", que afectan de distintas maneras a la agricultura y a las poblaciones rurales. Las diferencias entre distintas estrategias o distintas políticas agrícolas permiten establecer en el análisis algunas caracterizaciones o comparaciones.

Las diferencias entre los estados residen en su *mayor o menor autonomía y poder respecto de la sociedad civil*. Una característica clave para el análisis de las relaciones entre el Estado y el desarrollo es el tipo de régimen político. El Estado está formado por fuerzas sociales, y por lo tanto por segmentos de la sociedad civil, pero posee capacidades intrínsecas, como son: a) la estabilidad y poder concentrador de sus instituciones; b) el profesionalismo y la magnitud de sus burocracias y la centralización del sistema burocrático administrativo, y c) su participación en el proceso de desarrollo.

Con respecto a la dimensión latinoamericana en que se ubica el tema, existen estados significativamente distintos en cuanto a su capacidad o poder en relación con el conjunto de la sociedad civil, y esas diferencias se fundan en antecedentes históricos, culturales y políticos. Así, por ejemplo, los tres grandes países de la región, Argentina, Brasil y México, no son comparables en cuanto a las características del Estado antes anotadas. En Argentina el Estado está mucho más limitado por la sociedad civil que en los otros dos países, en que predomina una tradición de Estado fuerte a pesar de la descentralización federada. Las diferencias entre los estados no sólo influyen y condicionan el uso de los instrumentos disponibles para orientar o promover el desarrollo, sino que ponen de manifiesto el grado de dependencia que las iniciativas del Estado tienen del apoyo social.

Por diversas razones, la gran mayoría de los estudios sobre la relación entre Estado y desarrollo, o sobre el rol del Estado en el desarrollo, tanto los de carácter específico como los que forman parte de estudios más globales, muestran las siguientes tendencias predominantes:

- i) Una identificación del rol del Estado con las políticas o "productos" del sistema de decisión, o sistema político.
- ii) Una identificación de los "productos" del Estado con las llamadas políticas en el ámbito económico.
- iii) Una reducción de la noción de desarrollo a los aspectos económicos y tangencialmente sociales, con exclusión de los aspectos políticos.
- iv) Dentro de lo económico, una preocupación preferencial por el desarrollo urbano-industrial en detrimento entre otros del desarrollo rural-agrícola.

Según el esquema tradicional, los estudios sobre las experiencias en el desarrollo de la economía agrícola o rural están condicionados por un índice prefijado por la tradición según el cual el Estado es examinado en relación con las políticas de financiamiento, precios, tributación, comercio exterior, tecnología, capacitación y reforma de estructuras; es decir, se concentran en el contenido y alcance de las llamadas políticas, más que en la manera de definir y elegir las políticas.

En torno al tema del Estado existe un problema lingüístico que se extiende al análisis de las relaciones entre el Estado, la agricultura y la vida rural. Nos referimos al uso discutible del término español "política" en el lenguaje socioeconómico, confusión que se deriva de la imposibilidad de traducir la voz inglesa "policy" diferenciándola de "politics" o de "polity", estas últimas equivalentes al significado del término "política" en castellano<sup>1</sup>.

Al emplear los términos política o políticas sin tener presente los matices idiomáticos, se genera una confusión que dificulta designar con rigor distintos aspectos o elementos relativos a los órganos de decisión política (Estado) que afectan al desarrollo. En la medida en que las estrategias, las políticas, los planes y los programas, son el resultado de las decisiones del sistema político, son políticas en sentido estricto, y las diferencias entre ellas tienen relación con el alcance y la relevancia del contenido y efecto de cada una.

Al pasar del ámbito del Estado como órgano de decisiones políticas, es decir, al pasar de la esfera política a la económica, y concretamente a la correspondiente al sector agrícola, se produce una cierta confusión en los términos, ya que se define con el mismo término "política" una acción del gobierno que a su vez comprende diversas "políticas". Así, se habla de política agrícola, que a su vez comprende la política de precios, de comercialización, de financiamiento, etc.

Los problemas expuestos determinan que tanto el Estado como el desarrollo hayan sido analizados con prescindencia del *factor político*, que respecto al Estado constituye el elemento más fundamental. Las llamadas "políticas" se reducen a *cuáles* decisiones adopta el Estado sin considerar *cómo* han sido resueltas. El *cómo* engloba lo verdaderamente político, es decir, la interrelación de demandas, actores y estructuras o instituciones.

La única vía para sistematizar las decisiones y acciones relativas al Estado consiste en identificar con claridad en la teoría del desarrollo la esfera de lo político, considerando al Estado como el agente político por excelencia. Se dice, por ejemplo, que la política económica se ha manejado sobre la base de "precios políticos". ¿Qué precios fijados por el Estado no son políticos en el sentido de que se originan en decisiones de la esfera política como resultado de la pugna de diversos grupos interesados?

El Estado (o el sistema político, como más precisamente debiera ser llamado) reúne las demandas de los grupos sociales, económicos, culturales y políticos (los partidos), contribuyendo a catalizar, regular y reducir los problemas a proposiciones manejables y a formular y ejecutar las decisiones resultantes de ese proceso.

Es necesario en el análisis del proceso de desarrollo otorgar al Estado su carácter político y concebirlo como un sistema político en que se adoptan decisiones de naturaleza política, y no reducirlo a la condición de un agente más que interviene en la esfera económica. En esta perspectiva, se pueden discutir numerosos aspectos relacionados con los "porqué" y los "cómo" se gestan las políticas agrícolas o rurales.

El modo de adoptar las decisiones, es el factor determinante para explicar el origen de las políticas de desarrollo rural. Hasta ahora se han explicado en función de las diferencias entre los *estilos de desarrollo*<sup>2</sup>, según los cuales el Estado apuntaría hacia determinadas orientaciones: acumular o distribuir.

<sup>1</sup>*Policy*, sustantivo inglés relativo a la acción de un gobierno. Se emplea para designar la política de un gobierno, por ejemplo, la política o las políticas agrícolas.

*Politics*, adjetivo y sustantivo en inglés que designa a una persona política, político, o la ciencia o arte de gobernar, la política.

*Polity* sustantivo inglés que sirve para designar una forma de gobierno, una constitución política.

<sup>2</sup>La categoría "estilo de desarrollo" es por cierto muy útil, pero para analizar el desarrollo y no el Estado.

Las simplificaciones respecto al Estado conducen a creer que *no es relevante* la existencia de diferencias en la estructura de decisión del Estado más aún si *existe una similitud en el estilo de desarrollo*. Si las diferencias en cuanto a la repercusión o a las políticas mismas son demasiado evidentes se recurre a hacer clasificaciones *dentro* de los estilos de desarrollo.

Si se examina el rol del Estado de modo más riguroso hay que *integrar* a lo ya suficiente pero parcialmente estudiado, los siguientes aspectos:

- i) Lo concerniente a las demandas (¿cuáles, ¿quiénes?, etc.).
- ii) Lo relativo a los apoyos.
- iii) Lo atinente a los recursos.
- iv) La conversión de las demandas en proposiciones políticamente manejables.
- v) Las diferencias en el sistema de decisión, respecto a cuáles son las circunstancias imperantes y en qué medida éstas influyen en las decisiones que afectan al sector.
- vi) La conversión en políticas (*policies*).
- vii) La repercusión de las políticas en los mandantes o en los agentes de apoyo.

Las diferenciaciones entre los estados a partir de los aspectos señalados conducen a diversos grados y tipos de participación en el desarrollo agrorrrural. Nuevamente debe advertirse que la mera ligazón de las llamadas "políticas" (de crédito, precios, etc.) con las variaciones de los estilos de desarrollo es insuficiente para distinguir entre los diversos grados y los diversos tipos. Una vez sistematizada la diversidad de grados y de tipos como resultado del examen detallado de los factores políticos, será posible con propiedad clasificar las llamadas *políticas* y los llamados *instrumentos* pues en gran medida, ya se puede determinar su *origen verdadero*: qué fuerzas actuaron para su establecimiento, qué demandas prevalecieron y en qué medida, a través de qué órganos o instituciones se adoptaron, con qué recursos se contó y qué apoyos y oposiciones hubo, etc. De este modo, no será tan global la afirmación cuantitativa acerca de un determinado aumento del crédito o fijación de precios.

Está demás anotar que la separación expuesta tiene fines analíticos, ya que es obvia la dialéctica entre la esfera económica y la política. El único propósito de esta separación es evitar la confusión que se origina al presentar al Estado como agente económico que actúa en este plano con la fuerza y el poder que le otorga su raíz política.

## B. EL ROL DEL ESTADO EN EL SECTOR AGRICOLA Y EN EL MEDIO RURAL

A pesar de la fuerte inclinación registrada en los últimos años en varios países hacia estilos de desarrollo que privilegian el rol del mercado en la motivación de una amplia actividad privada, el Estado en América Latina continúa siendo un actor principal para impulsar el desarrollo y las transformaciones de la agricultura y del medio rural en general.

En esta participación, medida en términos cuantitativos en el ámbito científico-tecnológico en la inversión en infraestructura, en el financiamiento por la vía del crédito, en la intervención de los mercados y en la sustentación de precios, en las transformaciones agrarias inducidas, como asimismo en otras áreas, la presencia del Estado es predominante si se la compara con la de los agentes privados. Sin embargo, esta participación no refleja una opción prioritaria por la agricultura o por elevar la condición de los estratos más postergados del ámbito rural. En general, en todos los países se ha acentuado la subordinación de lo agrario al desarrollo urbano-industrial, y por otra parte, la presencia estatal en el agro se ha mantenido concentrada en torno a las empresas modernas y en unos pocos casos, al área reformada de la agricultura.

Simultáneamente y con la participación más activa del Estado en el sector agrícola y en el medio rural, se observa una cierta agudización de los problemas crónicos del sector, profundizándose las desigualdades entre los sistemas productivos representados por un lado por el empresariado, y por otro, por las economías campesinas y grandes masas de campesinos sin tierras y sin trabajo estable. Estas tendencias tienen lugar dentro de las más diversas modalidades de intervención del Estado.

Dada la heterogeneidad de los estilos de desarrollo ensayados en la región, el balance que emerge de estas tendencias plantea una interrogante clave en relación con el tema: ¿radica acaso en el Estado la incapacidad intrínseca para impulsar fórmulas exitosas para el crecimiento económico de la agricultura y para el ordenamiento humano en el medio rural? ¿Hasta qué punto esa incapacidad es consecuencia de las exigencias planteadas por el proyecto urbano-industrial implícito en los distintos estilos de desarrollo? Ciertamente responder a estas preguntas supone analizar los fundamentos del desarrollo latinoamericano comunes a todos los estilos, lo que excede el alcance de este estudio. Sin embargo, conviene retener la hipótesis que atribuye al Estado una limitación efectiva para cambiar las tendencias conocidas en el medio rural.

En páginas anteriores se ha advertido que el Estado no es un ente ajeno a las fuerzas políticas y sociales que pugnan por influir en el sistema político y en las decisiones que les comprometen. Por ello, la relativa incapacidad de éste para interferir en situaciones críticas que se arrastran e incluso se agudizan en el medio rural está relacionada con dichas fuerzas, como se indica más adelante. Por ahora se podría adelantar que salvo aquellos estratos que mezclan o comparten sus intereses rurales con los de los grupos urbanos, industriales, financieros o comerciales, resultan los más beneficiados por las decisiones oficiales. Las capas más amplias de la población rural sólo reciben atención circunstancial o tangencial desde el ámbito estatal. Asimismo, conviene llamar la atención sobre ciertas deficiencias características del funcionamiento de algunas áreas propias del Estado. Cualquier innovación significativa en las bases mismas del desarrollo puede ser bloqueada no sólo por grupos de interés, sino también obstaculizada por la falta de organicidad de la estructura administrativa y por las instituciones públicas de los países latinoamericanos.

En las últimas décadas se han acentuado las complejidades ya conocidas en la administración de los asuntos públicos, especialmente los de naturaleza sectorial. Ello es particularmente evidente en el ámbito agrícola y rural. En la mayoría de los países los intentos de solución de estos problemas se han basado en la creación de instituciones aparentemente descentralizadas y especializadas, dotadas de una relativa autonomía de la estructura orgánica de los ministerios de agricultura. La experiencia parece indicar que por esta vía se ha contribuido aún más a la superposición de funciones y atribuciones y con ello al empantanamiento del aparato estatal. Algunas instituciones autónomas que en sus inicios mostraron agilidad con el transcurso del tiempo, han ido perdiendo esa cualidad, generalmente por haber crecido en forma desmedida a causa de la presión, especialmente de profesionales y técnicos por incorporarse a la administración.

Las dificultades de funcionamiento del aparato estatal no sólo tienen sus raíces en las estructuras, sino también en problemas relativos al personal. En todos los países estudiados (quizás con la excepción de la Argentina), la formación y preparación del personal están sujetas a fuertes críticas, en el sentido de que éste no alcanza el nivel cuantitativo y cualitativo requerido para enfrentar las complejidades de los problemas agrícolas y rurales. La subordinación del desarrollo agrícola y rural no sólo se manifiesta en las prioridades otorgadas, sino también en la jerarquía y coherencia de las funciones y atribuciones reconocidas a los organismos responsables del sector al interior del gobierno. El origen de los ministerios de agricultura no provino de la necesidad de impulsar el desarrollo o de realizar reformas estructurales, sino de regular y controlar ciertos aspectos propios de la actividad agrícola. Posteriormente, las preocupaciones oficiales se ampliaron al fomento de la producción. En algunos países los ministerios de agricultura fueron creados para establecer una contraparte estatal a la predominancia de las asociaciones de productores agrícolas, especialmente las que representaban los intereses ligados a los productos de exportación, quienes constituían grupos de presión determinantes en la política nacional. Por ello, en la gestación de los ministerios de agricultura se puede descubrir la significación que tienen las funciones de fiscalización y control, las funciones tributarias, la regulación de las franquicias y del comercio agrícola incluido el de exportación, y las relativas a la fijación de precios, y por último, el otorgamiento de asistencia técnica y financiera. En su funcionamiento los ministerios han quedado marcados por estas funciones tradicionales y allí radica en parte el hecho de que los estudios sobre el rol del Estado en el desarrollo agrorural se vean atrapados en el examen del comportamiento oficial en tales áreas.

Otra perspectiva que conviene considerar se relaciona con la capacidad del respectivo ministerio de agricultura o de las instituciones autónomas para sustentar estrategias y políticas sin verse seriamente restringidos por el ministerio de finanzas, de industria y de comercio, de planificación o del interior. Otro elemento clave en el análisis de las relaciones entre el Estado, el sector agrícola y el medio rural es el problema presupuestario y en general el del gasto fiscal. El examen de este aspecto permite establecer comparaciones en cuanto a la prioridad relativa asignada a distintas áreas o sectores. En general, la proporción del gasto es inferior a la proporción de la población rural y del producto agrícola. Por otra parte, el examen de la distribución de las prestaciones de servicios de salud, educación y vivienda —hasta donde se sabe— sugiere que existe una neta postergación de las demandas rurales. Lamentablemente, es difícil desagregar las prestaciones entre el ámbito urbano y rural, pero los datos empíricos son elocuentes.

Resulta difícil medir el beneficio que para la agricultura y las poblaciones rurales representa el gasto en remuneraciones y en otros gastos corrientes si se tienen presentes las deficiencias de funcionamiento de la administración pública. No sucede lo mismo en lo relativo al crédito estatal, cuyo destino son los productores agrícolas y cuyos efectos se pueden cuantificar. Dada la acentuada inorganicidad del aparato estatal que se observa en numerosos países, uno de cuyos signos más reiterados es la continua reestructuración de los servicios públicos agrícolas, el incremento de los gastos de operación no prueba que se den pasos positivos en apoyo del desarrollo agrícola.

En síntesis, la presencia de los estados latinoamericanos como agentes socioeconómicos se ha ampliado e intensificado. Las funciones tradicionales se han complementado con otras orientadas al fomento de la agricultura y al desarrollo rural. Son frecuentes las intervenciones en los mercados de productos o insumos, la realización de programas más complejos de investigación y transferencia de tecnologías; el fortalecimiento de las instituciones de financiamiento y créditos especializados; el estudio de los recursos naturales y la realización de levantamientos de suelos y otros recursos; la estructuración de programas y proyectos de desarrollo, etc. Por ello, las llamadas “políticas” estatales se han diversificado y se ha extendido su alcance. De ahí que normalmente el análisis se oriente hacia las “políticas” sin considerar el Estado, como sistema político propiamente tal. En general, salvo escasas excepciones, no se ha pretendido impulsar transformaciones rurales, excepto las destinadas a dinamizar el área empresarial o moderna del agro como manera de complementar la industrialización.

Nuestra interpretación de la relación entre el Estado, la agricultura y la sociedad rural, está fundada entre otras en una hipótesis de fondo: pensamos que independientemente de las diferencias de sistemas y estilos de desarrollo, el proyecto implícito cultural, social y económico es el de una sociedad industrial tras la cual las distintas clases y estratos sociales definen sus demandas y presionan en esa misma dirección sobre el sistema político. Así, desde el ámbito agrícola y rural sólo llegan débiles demandas en un universo sociocultural que se encamina en un sentido distinto, en que lo agrícola y lo rural pierden relevancia.

### C. GRADOS DE INTERVENCION DEL ESTADO

Pronunciarse sobre el *grado* de participación del Estado supone una comparación de las realidades nacionales, que no procede. El análisis podría ser más clarificador si se ubicara más bien en dos planos: en primer lugar, en el ámbito de las “políticas” orientadas a la agricultura o al medio rural (financiamiento, créditos, inversión en infraestructura, precios, comercialización, asistencia técnica), el Estado es en todos los países de la región el centro de las demandas. Por lo tanto en una proporción elevada, lo que realiza el Estado es definitorio de lo que sucede en esos ámbitos. El grado de la presencia estatal puede ser variable de un país a otro, pero es evidente que si tales “políticas” no son estatales, la significación de las iniciativas originadas en la esfera privada es relativamente modesta.

En segundo lugar, en una perspectiva cualitativa, la intervención estatal, que es la más importante, sólo se puede evaluar en relación con el carácter del proceso de desarrollo en el cual se

inserta. ¿Qué es un mayor grado de participación estatal? ¿El “dirigismo” propio del proceso de reforma agraria del Perú?, ¿la “modernización conservadora” brasileña basada en el complejo agroindustrial fuertemente estimulado en el orden financiero por el sector público?, ¿las constantes mutaciones de dilatadas reformas en el Ecuador?, o ¿el intento de transferir recursos del petróleo al proceso de producción y distribución a través del Sistema Alimentario Mexicano (SAM)?

Desde el punto de vista cualitativo, además, no basta constatar una prioridad política o asignar una porción considerable de recursos a determinados planes para que el grado de participación del Estado sea considerado igualmente relevante. Es necesario apreciar la repercusión de tales decisiones en facetas sensibles del problema agrario. La reforma agraria peruana, con todas sus deficiencias en cuanto a los resultados productivos y distributivos, terminó con el latifundio y transformó de raíz el sistema agrario tradicional. Entregó además mecanismos de participación sin precedentes en la historia peruana. En este caso, por lo tanto, la intervención del Estado fue proporcional a la magnitud de los resultados, a pesar de las deficiencias.

Un análisis similar puede realizarse con respecto al proyecto brasileño, por cuanto fue planteado como una empresa sin determinados objetivos sociales, como la reforma agraria, pero sí económicos. Para ello se planteó la necesidad de una mayor apertura al exterior, la expansión de los programas de crédito subsidiado, la elevación de los gastos en extensión rural y un tratamiento especial al empleo de insumos. Al vincular la agricultura con el sistema financiero, se comprometió estrechamente la suerte del sector con el destino que tendría el modelo global de desarrollo brasileño. Los logros en materia de modernización, colonización y de complementación con el desarrollo industrial deben medirse en relación con los efectos que ha tenido la llamada penetración del capitalismo en las zonas rurales y los graves problemas de empleo generados por este tipo de transformación, no sólo en el campo sino en la oferta de fuerza de trabajo en los mercados urbanos.

En el Ecuador tuvo lugar un proceso de reforma agraria a partir de 1964 que fue proseguido con relativa continuidad por los diferentes gobiernos, aunque se advirtió una aceleramiento del proceso de afectaciones y de colonización desde 1974, al impulso de la nueva ley de reforma agraria dictada en octubre de 1973. A pesar de estas medidas, la evaluación del proceso realizada para la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en 1979, afirmó que entre las deficiencias debiera contarse la carencia de un “apoyo político consistente”, “falta de continuidad en la política agropecuaria y de personal” y “limitaciones de orden técnico, financiero y administrativo”, en resumen, todos los déficit atribuibles al Estado que dicen relación con algunos aspectos que ya se han mencionado en este trabajo. En un estudio reciente sobre el desarrollo rural en el Ecuador se comenta el contenido del nuevo Código Agrario, señalándose que: “El Código Agrario conserva en general el enfoque tradicional de la política agraria llevada a cabo en Ecuador. Esto es, conserva el carácter rector de la *política estatal* [lo destacado es nuestro] en todos los ámbitos del desarrollo en el sector y tiene un contenido eminentemente social y político antes que económico”. Este comentario es suficientemente elocuente respecto al rol del Estado y al significado del mismo.

En México la implantación del SAM siguió en cierta medida la tradición de la intervención derivada de la estrecha relación surgida entre el Estado mexicano después de la revolución y las innovaciones de la época cardenista con las fuerzas sociales rurales. Sin embargo, la industrialización y la urbanización, con su desarrollo avasallador, tuvieron un efecto sobre la agricultura mexicana similar al registrado en el Brasil: crecientes desigualdades entre el área moderna y las áreas campesina y ejidal.

En 1980, aun dentro de la bonanza petrolera, se formuló el SAM con el objeto de evitar la dependencia alimentaria y mejorar la situación de la distribución del ingreso. Los análisis consideraron la iniciativa como “una estrategia que sienta las bases para una nueva forma de articulación entre agricultura e industria”, “reformulando el papel de la agricultura en el desarrollo”. En el SAM el Estado participaba en alto grado por tres vías: a) asumía compartida y solidariamente los riesgos involucrados en la producción de alimentos, eliminando la incertidumbre y consiguiente falta de inversión de los productos; b) subsidiaba los insumos, la investigación y

la extensión, para favorecer el cambio tecnológico y fomentaba la alianza entre *el Estado y las organizaciones campesinas* en torno a la meta de la autosuficiencia alimentaria; c) para apoyar el proceso de organización campesina. El esfuerzo del Estado, masivo en los dos primeros años del programa, disminuyó en 1982, obviamente afectado por la crisis financiera externa y la prioridad de la estabilización monetaria y la consiguiente restricción del gasto. Sin embargo, independientemente de esos factores económicos, la aplicación del SAM puso de manifiesto dos obstáculos intrínsecos al Estado comunes a la mayoría de los países de la región: *la inercia de los inorgánicos aparatos burocráticos y la deficiencia de los mecanismos de participación —cuando los había— para hacer posible la relación entre el Estado y los ciudadanos*, en este caso los presuntos beneficiarios del desarrollo rural.

#### D. TIPOS DE INTERVENCION DEL ESTADO

En cuanto a los *tipos* de intervención del Estado en el desarrollo rural, la posibilidad de sistematización es mucho mayor en la medida en que se tengan presentes las diferenciaciones comentadas respecto a los grados de intervención.

El esquema que figura a continuación permite apreciar más claramente la naturaleza y los tipos de intervención estatal.

Tipos	Subtipos	Variantes
1. Tradicional	a) Normativo-regulador	— Legislación — Cambios institucional-administrativos
	b) Asignador de apoyos	— Gasto e inversión públicos — Financiamiento, precios — Servicios
2. Transformador	a) Global-estructural	— Reforma agraria
	b) Parcial-funcional	— Programas subsectoriales (por ejemplo, alimentarios) — Colonización, innovaciones tecnológicas, etc. — Agroindustria, programas no rurales.

En un mismo país las intervenciones transformadoras en la práctica pueden coexistir con algunas de tipo tradicional, aunque la intensidad de cada una sea diferente.

En la realidad, las variantes de cada subtipo se presentan en una gran cantidad de modalidades. Así, por ejemplo, en una intervención tradicional correspondiente al subtipo denominado "asignador de apoyos", es decir, que está orientada hacia el fomento económico, la variante que incluye intervención en los precios puede ir desde fijaciones amplias o selectivas hasta precios subsidiados o garantizados.

En sentido muy amplio, en numerosos países de América Latina se siguió un itinerario que, partiendo de una experiencia "normativo-reguladora" pasó a una de "asignación de apoyos" en los años cuarenta o cincuenta, para avanzar hacia una acción estatal transformadora del subtipo "global-estructural", terminando en una experiencia "parcial-funcional" a fines de la década pasada.

Este itinerario se enmarcó en los esfuerzos industrializadores en que el Estado abandonando un rol más bien pasivo limitado a normas y reglamentos, pasó a una intervención destinada a apoyar el proceso de sustitución, para intentar posteriormente, realizar cambios estructurales que se

interpretaron como obstáculos al desarrollo, y luego regresar a una opción en que su presencia se hizo más limitada y selectiva, del subtipo "parcial-funcional".

## E. EL ESTADO Y LOS GRUPOS SOCIALES RURALES

Todas las decisiones del Estado son el producto de la combinación de *demandas*, *recursos* y *apremios*, provenientes del entorno social y de su propia composición. Las demandas simbolizan lo deseable o necesario, los recursos lo posible, y los apremios las limitaciones u obstáculos. La fuerza que se ejerza sobre los mecanismos decisorios determinará la profundidad y amplitud con que la política resultante responderá a la demanda respectiva y, por lo tanto, el efecto que ésta tendrá en los beneficiados o perjudicados.

Respecto a las demandas que expresan las necesidades o intereses, se pueden distinguir varios aspectos: a) ¿quiénes demandan?, ¿cómo demandan?, ¿qué posibilidades tienen de hacer ingresar las demandas al sistema decisorio?, ¿cómo se convierten las demandas en proposiciones manejables dentro del sistema político?, etc. En cuanto a los recursos, las interrogantes consisten en determinar la capacidad objetiva de éstos para responder a las demandas, el grado de afinidad con las demandas y la identidad o antagonismo existente entre los agentes o portadores de los recursos y de las demandas. Por último, los apremios consisten en las dificultades objetivas o derivadas de las presiones grupales que el sistema de decisión tiene para convertir en políticas lo sustancial de las demandas que se presentan.

Como se puede apreciar, el origen de las políticas o de las decisiones del Estado, a pesar de la sistematicidad analítica, es de una enorme complejidad. Ello no sólo se debe a la cantidad de factores que intervienen y a la infinidad de distintas demandas que ingresan al sistema de decisión, sino también a las complicaciones que surgen por las eventuales contradicciones múltiples en las distintas fases de la decisión.

Siguiendo este esquema se puede tratar de simplificar al máximo el panorama rural. Ante la pregunta de *quiénes* demandan debemos responder que globalmente los grupos se reducen a los productores y los trabajadores, y que entre los primeros debemos distinguir entre grandes y pequeños empresarios, y entre los segundos, entre trabajadores permanentes y temporales y entre campesinos sin tierra y desempleados. En esta clasificación no se incluye una serie de otros criterios, como son la división entre sector moderno y sector tradicional o sector reformado y no reformado, etc. Pues bien, una vez hecha esta distinción gruesa es necesario agregar que quienes demandan son las *organizaciones* que pudieran funcionar representando a los respectivos grupos o sectores. En este plano cabe mencionar otros criterios que matizan aún más el cuadro, como son las *orientaciones políticas* de las organizaciones, que constituyen cortes transversales a los criterios de estratificación ya señalados, y otras, como las divisiones entre grupos por regiones o por determinados tipos de producción. En aquellos países con procesos de reforma agraria se agregan criterios derivados de los tipos empresariales surgidos de las reformas.

Quiénes demandan pueden ser grupos organizados o grupos no organizados. Esto determina ya una diferencia en cuanto a las *posibilidades* de que las respectivas demandas sean acogidas por el sistema de decisión y presumiblemente convertidas en políticas. Por otra parte, ya sabemos que los grupos que demandan probablemente tengan intereses, demandas o necesidades distintas o antagónicas. En este sentido es conocida la solidez y el poder de las asociaciones de agricultores o ganaderos y la debilidad de las organizaciones campesinas, cuando a estas últimas se les permite existir.

El *cómo* demandan no sólo depende del grado de organización de los grupos, sino de las *vías* que proporcione el sistema político respectivo. Comúnmente debiera haber una relación entre existencia de grupos organizados y sistemas políticos abiertos y entre carencia de organización y sistemas cerrados; sin embargo, es probable que las situaciones en cuanto a los medios para formular las demandas sean más conflictivas cuando los grupos son organizados y los sistemas cerrados, como ocurrió en la reforma agraria peruana. El modo en que demandan está también ligado al acceso que

los grupos tengan al sistema decisorio, ya sea a la parte formal o informal del mismo. Los grupos sin acceso utilizarán medios como tomas u ocupaciones de tierras; otros, más organizados y con algún acceso a los órganos o estructuras del Estado, utilizarán la huelga o las negociaciones e incluso la presión de la opinión pública. Por último, los grupos que se confunden con el manejo de los instrumentos del poder de decisión usarán los mecanismos más convencionales de la influencia, compromisos y compensaciones. En la tradición latinoamericana las dificultades de acceso a los centros de poder de parte de las poblaciones rurales ha sido una constante, con cortos períodos históricos en que se han expresado y concretado algunas reivindicaciones campesinas.

Al análisis de cómo se canalizan las demandas deben agregarse los aspectos relativos a la forma de convertir tales demandas en propuestas políticamente viables o manejables y al modo de hacer ingresar estas demandas "elaboradas" al aparato decisorio. Este problema nos coloca frente a las relaciones entre los grupos sociales rurales y los actores políticos, específicamente los partidos políticos. Los partidos son los encargados de traducir las demandas en proposiciones manejables, normalmente por la vía de sus programas o proyectos de ley. En la realidad, pareciera que en la misma medida en que avanza, el fenómeno de la urbanización, la intermediación de los partidos entre el ámbito rural y el Estado se hace menos relevante, además de que los intereses de las poblaciones rurales pocas veces han sido adecuadamente interpretados y representados por los partidos.

En este nivel del proceso de relación entre el Estado y los grupos sociales rurales aparece la primera gran complicación respecto a éstos: *las demandas sectoriales deben compartir la capacidad de los agentes políticos al igual que las demandas de otros sectores y las de carácter global*. Aquí el carácter subordinado de lo rural constituye una prueba irrefutable, pues en la medida en que lo rural no sea el ámbito principal de las decisiones políticas —y no lo es en la mayoría de los países de la región— no habrá ningún partido que otorgue prioridad a sus demandas. Esta regla ha tenido pocas excepciones (el MNR en Bolivia, los movimientos de Zapata y Villa en México, o el ruralismo uruguayo), salvo los casos de los partidos conservadores del siglo pasado, que agrupaban a los grandes propietarios.

La segmentación de las demandas expresadas por los partidos, así como la situación de subordinación respecto a las demandas de los otros sectores más relevantes (en el electorado o en los grupos de presión), no sólo en sí les resta fuerza, sino que dada las diferencias entre los partidos, las demandas del mismo sector *se oponen* entre sí. En algunos casos esta oposición es real, pues expresa diversas visiones de las mismas demandas o demandas distintas. En otros casos, la oposición se deriva de las diferencias en las visiones sobre la globalidad del desarrollo o simplemente de las diferencias entre los partidos como tales. En el proceso de reforma agraria en Chile, tanto en la primera como en la segunda fase, pudo advertirse un recrudescimiento de los antagonismos entre las organizaciones campesinas, derivado más de las diferencias entre los partidos a los cuales adherían, que de las verdaderas contradicciones existentes entre sus demandas sectoriales.

El Estado que recoge estas demandas no constituye un ente ajeno a los grupos sociales rurales o a sus agentes políticos, directos o indirectos. Está formado por estos últimos e, incluso —según el nivel de diferenciación democrática— por los primeros. En los parlamentos están representados los partidos, que son portavoces de sus demandas y muchas veces también ocupan cargos en el poder ejecutivo. Además está la burocracia, donde, por la vía tecnocrática, están representadas también las necesidades de los sectores rurales. Los procedimientos de decisión son tan disímiles como diferentes sean los regímenes políticos. En este punto debemos insistir en lo *diferente que son los estados* de los países latinoamericanos. Todos resuelven los dilemas políticos de modo peculiar y en cada país las posibilidades de los sectores sociales rurales de convertir en políticas sus demandas son muy diferentes. Las condiciones que rodean tales procesos de decisión además no sólo están determinadas por los aspectos que se acaban de señalar, sino por elementos relacionados con los recursos y con los apremios.

El tránsito de las demandas no está sujeto sólo a la capacidad de sus agentes o a la existencia de un sistema decisorio. Este tiene una determinada cuota de "energía" para ponerse en marcha de

modo de acoger las diferentes demandas. Los recursos disponibles son diversos dependiendo de cada demanda. Estos recursos no sólo son de tipo material, sino además de tipo cualitativo, como el apoyo de sectores sociales o políticos y el nivel de información. Especialmente en cuanto a los recursos materiales susceptibles de ser empleados para acoger y aceptar las demandas, los estados latinoamericanos son muy limitados. En la medida en que se acrecientan, los problemas agudos del desarrollo (o subdesarrollo), menor es la capacidad objetiva de los estados para movilizar recursos y atender al campo las necesidades según el criterio de lo "deseable" o de lo "necesario", aspecto de la mayor importancia en relación con el problema de los apremios. Los estados latinoamericanos carecen de la disposición o capacidad para responder a las demandas debido a sus propias limitaciones, que son hoy abrumadoras en el orden financiero. Tales apremios o limitaciones están condicionadas por el *padrón de desarrollo urbano-industrial* imperante, que configura un orden rígido de prioridades al cual tienden a adaptarse también las fuerzas políticas y los grupos sociales, y entre éstos, los grupos rurales beneficiados por ese tipo de desarrollo, como por ejemplo, los productores agrícolas del llamado sector moderno.

La presencia y acción dentro del sistema de decisión de los grupos sociales rurales favorables al padrón de desarrollo imperante es antagónica con respecto a las demandas de los grupos crecientemente perjudicados por esa tendencia. Determinados grupos presionan para que emerjan del sistema de decisiones normas favorables a intereses muy específicos ligados a ciertos *productos* o *regiones*. Las explicaciones que suelen encontrarse en los estudios por países acerca de determinadas políticas de precios, por ejemplo, basadas en criterios meramente económicos (incentivo al modelo de industrialización o impulso al comercio exterior) no tienen en cuenta que su origen reside en la capacidad de influencia que los beneficiados tienen en el sistema de decisión (también llamado genéricamente Estado) y que muchas veces los resultados *no dicen relación con los objetivos económicos supuestos*. Así, con el mismo argumento que se formula para enjuiciar negativamente las reformas agrarias por "tener logros sólo políticos y no económicos", se podrían juzgar las políticas de crédito o de precios destinados a favorecer al sector empresarial.

Del cuadro descrito se pueden deducir las serias dificultades que tienen los grupos sociales rurales para actuar exitosamente en el ámbito de las decisiones estatales. Como se ha señalado, esta precariedad no sólo está relacionada con *la orientación del Estado*, con el estilo de desarrollo, con el nivel de organización o con la orientación de los partidos políticos que actúan en el gobierno y fuera de él. Dice relación también con las carencias de la estructura del Estado y principalmente, con la posición subordinada que el sector rural tiene dentro de las prioridades del desarrollo latinoamericano según sus padrones predominantes.

## F. FUNCIONES DEL ESTADO EN EL DESARROLLO RURAL LATINOAMERICANO

Como corolario de lo expresado, las funciones del Estado en el desarrollo rural latinoamericano podrían resumirse en dos fundamentales y una derivada:

a) Debido a las características estructurales e históricas de la región, el Estado debe seguir siendo *agente importante del desarrollo*. En este rol debiera comprometerse en una profunda reorientación del *padrón de desarrollo* hasta ahora prevaleciente, basado en el desarrollo industrial y urbano, si desea responder a las demandas agrorurales. No debe entenderse esta proposición como una especie de "agrarismo", sino como una suerte de arbitraje tendiente a un mayor *equilibrio* entre los sectores del desarrollo, cuya base no radique en modelos de pretendida aplicación general, sino en las peculiares realidades y necesidades de cada país. En cualquier caso, en América Latina (quizás con la excepción de la Argentina) el desarrollo rural no puede ser concebido, como proceso coadyuvante subordinado al desarrollo industrial.

b) La función de promotor del desarrollo está seriamente condicionada por las limitadas capacidades del Estado latinoamericano. Los conflictos en la asignación de recursos serán crecientes si se pretende responder a las necesidades sociales de grandes mayorías que viven en la extrema pobreza. La única vía para estar en condiciones de cumplir la función señalada requiere que el Estado se convierta en un sistema de decisión y de asignación *diferenciado y moderno*. Ello exige, que a

través de expeditos mecanismos de participación, *en los órganos de decisión exista la mayor representatividad posible de los grupos sociales*. Paralelamente con este proceso democratizador, se requiere un mejoramiento radical de la organización administrativa del Estado de modo tal, que el cumplimiento de las funciones de nexo con los ciudadanos sea expedita y menos onerosa. Esta exigencia es particularmente pertinente respecto al sector rural, debido a la multiplicidad de modalidades que debería adoptar su intervención en el marco del desarrollo equilibrado que se ha descrito.

c) Si los dos supuestos anteriores pudieran materializarse, el Estado latinoamericano no tendría por qué estar sujeto a determinados cánones en cuanto *al grado y al tipo de intervención*. Lo más posible es que se afiance la tendencia a buscar las vías más expeditas en términos pragmáticos, especialmente debido a las escasas posibilidades que tienen los países de la región para iniciar procesos convencionales de transformación estructural de fondo. Sin embargo, en la medida en que los programas parciales se realicen en un marco de desarrollo equilibrado y bajo el auspicio de estados más democráticos, es posible que tengan un efecto decisivo en algunos sectores especialmente críticos, como son los de la alimentación, la extrema pobreza o el empleo. Por otra parte, en la medida en que el Estado asuma funciones en corresponsabilidad institucionalizada con los grupos sociales, el sector privado podrá cumplir roles relevantes e imprescindibles con menos riesgo de propiciar con su acción una agudización del desequilibrio en el desarrollo.

### *Capítulo III*

## **PLANIFICACION REGIONAL Y DESARROLLO RURAL**

*José Antonio Abalos*

Son numerosas las razones que llevaron al predominio de problemas de las áreas urbanas en la planificación regional especialmente la naturaleza del acelerado proceso de industrialización que se dio en diversos países, con sus secuelas de grandes migraciones del campo a la ciudad y crecimiento descontrolado de las áreas metropolitanas que, en su conjunto, sesgaron el interés de los planificadores nacionales y de las autoridades. Además todo ese proceso se dio en un contexto en el cual la idea de la modernización era considerada como sinónimo de desarrollo y los fenómenos de la industrialización y de la urbanización como motores primarios del cambio global.

La planificación regional, al surgir en el decenio de 1960 en casi todos los países de América Latina, se integró como instrumento y aporte metodológico para el esquema de desarrollo prevaleciente. Durante esos años y en el decenio siguiente ha habido un predominio absoluto de las estrategias de desarrollo regional sustentadas en la teoría de los polos o centros de crecimiento y en la concepción de las ciudades como puntos desde los cuales se irradiaría la modernización al resto del territorio nacional. El análisis de los problemas y el potencial de los centros urbanos, el diseño de estrategias deliberadas de urbanización y la no menos atractiva idea de urbanizar el campo, formaban parte del acervo que los planificadores regionales ofrecían a la sociedad; incluso en países en que lo rural mantenía aparentemente su importancia, un análisis más a fondo desmentía ese supuesto equilibrio. Por ejemplo en el Brasil es bien conocido el proyecto de avance hacia la Amazonía; sin embargo, las obras de construcción del tren metropolitano, de vías expresas y del camino que une a São Paulo con el puerto de Santos, significaron una inversión de 35 veces superior a lo que costó construir los 2 800 km de carretera transamazónica; igualmente el ferrocarril metropolitano de Rio de Janeiro y el aeropuerto de Galeao implicaron recursos diez veces superiores a los invertidos en esa aventura brasileña (de Mattos, 1979).

La cuestión rural ha ido cobrando interés lentamente en América Latina al discutirse los obstáculos y los caminos al desarrollo que enfrentan estos países. El sector rural es de gran importancia en casi todos ellos tanto por el peso económico, demográfico y laboral que representa, como por la naturaleza y profundidad de los problemas que plantea y el enorme potencial de desarrollo que ofrece. Ese creciente interés de los gobiernos, los medios académicos e incluso de la opinión pública por que el sector rural desempeñe un relevante papel en toda estrategia de desarrollo que se plantee es fruto de la desilusión con los anteriores enfoques desarrollistas y, del reconocimiento de que las actividades económicas rurales tienen un valor estratégico para captar divisas, reducir desequilibrios de la balanza de pagos y aliviar las presiones que genera la crisis económica y financiera internacional. Se tiende, hoy, a generar una nueva doctrina del desarrollo que adecúe las técnicas y los estilos de planificación a los efectos de la distribución del ingreso, no discrimine a la política rural, e incorpore como insumo el potencial de desarrollo que ofrecen las actividades realizadas por el campesinado.

### **A. EL AMBITO RURAL COMO BASE DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO**

La mayoría de las estrategias aplicadas por los países en desarrollo muestran resultados frustrantes

en el ámbito social. Aunque las cifras de producción se han elevado notablemente los frutos de ese crecimiento han favorecido sólo a pequeños sectores de la población nacional. No sólo no han disminuido la pobreza, el desempleo y las desigualdades, sino que se han agudizado tanto en términos relativos como absolutos. Se han acentuado las desigualdades en la distribución del ingreso entre las clases sociales y regiones y ha aumentado su dependencia de las fuentes financieras externas, de las tecnologías foráneas y de las empresas multinacionales.

Con estos antecedentes, no es de sorprender que se haya iniciado una búsqueda de estrategias de desarrollo, distintas a las del pasado. En esta búsqueda, la mayoría de los especialistas ha renovado su interés en los problemas y en el potencial de las zonas rurales. Existe consenso de que la tarea de desarrollar las zonas rurales debe encaminarse con mayor imaginación y flexibilidad que la que exigen otros sectores, y ello por las características mismas de las actividades rurales, sobre todo la agricultura, con su dependencia de los ciclos naturales y de la concurrencia de miles de productores relativamente aislados. También influye el hecho de que por descuido manifiesto de la política oficial, esos sectores registran un mayor subdesarrollo, a lo cual se suman una serie de otras variables socioculturales, económicas, geográficas y de la estructura del poder. Por último, cabe recordar que las actividades rurales mucho más que un hecho económico constituyen una forma de vida.

Si el desarrollo rural significa un serio problema para los países ricos (a juzgar por los enormes subsidios que otorgan a sus agricultores) cuánto más complejo será el problema en los países pobres. Una estrategia orientada al desarrollo rural plantea no sólo una revisión de las teorías de fondo y de procedimientos referidas a la planificación y a la ejecución de la gestión pública, sino que exige un fuerte compromiso político, ya que, para tener éxito, el desarrollo rural en los países pobres debe partir de un reordenamiento de las prioridades nacionales en el uso de los recursos de inversión y de un marco espacial que permita la formulación y ejecución de programas y políticas en forma más eficiente.

Las consecuencias de una estrategia de desarrollo que asigne un lugar central al sector rural se aprecian en la forma en que deben reorientarse las políticas nacionales (Friedman, 1974). Así, en las prioridades de inversión, deben modificarse las políticas que privilegian el crecimiento urbano-industrial y adoptarse aquellas que favorecen el mejoramiento general de la producción. Deben además superarse las políticas que promueven el crecimiento económico concentrado en unos pocos grandes centros urbanos a favor de otras que refuercen las ventajas y la gravitación de las ciudades intermedias y de los centros rurales de servicios.

Los procesos que directa o indirectamente benefician a los sectores de mayor poder económico deberán ser reemplazados por otros que permitan compartir más equitativamente los frutos del progreso entre la población. En el sector rural deben abandonarse las políticas que convienen a los grandes agricultores para abrazar otras dirigidas primordialmente a los pequeños propietarios y colonos, las cooperativas, las comunidades indígenas, los artesanos y los trabajadores de industrias y servicios que, en su conjunto, constituyen la mayoría de la población rural y, en algunos casos, del país.

La política que explícita o implícitamente favorece la introducción de tecnologías muy complejas, de gran escala y uso muy intensivo de capital debe ceder el paso a otra que promueva el desarrollo e incorporación de tecnologías apropiadas a los recursos nacionales y que no altere los estilos locales de vida.

Los servicios de salud deberán orientarse, principalmente, a desarrollar la higiene ambiental, la medicina preventiva y la erradicación de las enfermedades endémicas. También será preciso reorientar la educación para que en lugar de promover las disciplinas y carreras propias del medio urbano, desarrolle programas que favorezcan el conocimiento adecuado de las zonas rurales, sus recursos y producción así como los problemas ambientales.

El sector transporte debe y puede contribuir a la ampliación de las redes de transporte rural, asegurando un acceso permanente de la producción y de la población rural a los mercados y centros rurales y urbanos.

Para el cumplimiento de estos lineamientos las políticas fiscales y de precios deberán ser reorientadas en profundidad. En diversos estudios se señala que el manejo tradicional de estas políticas se ha traducido en una fuerte transferencia intersectorial e interregional de excedentes económicos en perjuicio de regiones periféricas y sectores primarios (en especial la agricultura para el consumo interno), lo que ha beneficiado principalmente a los sectores urbano-industriales y a las compañías transnacionales, e impedido su reinversión y el goce de externalidades en el medio rural.

Por su parte, las actividades de planificación deberán tender a que el proceso de toma de decisiones se redistribuya de una manera más amplia, progresiva y descentralizada, de tal manera de permitir que la comunidad rural participe y controle la formulación y ejecución de los programas y proyectos de desarrollo que involucren su espacio físico y sus recursos.

## B. LA PLANIFICACION REGIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL

El conocimiento de las heterogeneidades regionales de las zonas rurales es el punto de partida de cualquier intento por lograr un desarrollo efectivo, global y a largo plazo de dichos espacios. Sólo así la planificación y los planificadores podrán fijar sus metas, influir sobre los procesos de cambio, y conocer sus límites.

### 1. *El proceso de desarrollo regional*

Boisier (1983) ha identificado tres procesos básicos que determinan el desarrollo a largo plazo de una región en economías mixtas como las latinoamericanas. Además de su dotación de recursos naturales, influirá en el crecimiento regional la proporción de recursos nacionales a que tiene acceso la región. El gasto público (presupuesto de inversiones y gastos corrientes de todo el aparato estatal) y los criterios de recaudación de ingresos (impuestos, aranceles) suelen favorecer también la concentración de los recursos públicos en algunas regiones (áreas metropolitanas) en desmedro de otras (regiones periféricas y áreas rurales).

La política de apertura externa por su parte puede fomentar la producción en regiones rurales que presentan ventajas comparativas para la exportación y al mismo tiempo, perjudicar a aquellas que se dedican a abastecer el mercado interno. Casi todas las políticas nacionales no discriminadas por sectores económicos, sociales o áreas geográficas terminan por favorecer a los sectores más poderosos, las actividades más dinámicas y las regiones más desarrolladas.

Por último, el desarrollo regional dependerá de la capacidad de organización social de la región para defender sus intereses políticos, económicos y socioculturales frente a las demás regiones, y en especial frente al gobierno central; en el plano económico de la zona rural, ésta podría descansar en la existencia de un empresariado agrícola regional con suficiente autonomía de decisión como para retener y reinvertir el excedente del crecimiento.

### 2. *La función cruzada de la planificación regional*

El interés actual por el desarrollo rural deberá tener presente la complejidad de dichas zonas, las relaciones estrechas entre los diversos sectores productivos y los inevitables vínculos entre el campo y la ciudad; es decir, debe analizarse el papel de la planificación regional en el desarrollo rural más bien que la planificación de zonas rurales. Según Weitz (1980) la planificación regional-rural debe cumplir tres requisitos básicos:

a) *La coordinación vertical.* Diversos análisis muestran que hay importantes discrepancias entre lo planeado y los resultados obtenidos en función de los objetivos y metas definidos en el orden nacional, y entre éstos y las necesidades concretas de las comunidades locales y los individuos. De ahí la necesidad de establecer un método adecuado de planificación y ejecución que permita la implementación en sus niveles generales y particulares. Esa integración sólo puede lograrse

identificando un nivel intermedio entre el plano nacional y el nivel local (granja, comuna) sobre el cual actúe el planificador.

b) *La integración horizontal*. El desarrollo rural supone planificar el trabajo coordinado de todos los sectores económicos (agricultura, industria, transporte, obras públicas, servicios, entre otros) y las actividades de muchos organismos públicos. Aunque en la teoría se reconoce esta necesidad de planificar simultánea y armónicamente los diversos sectores económicos rara vez se aplica este criterio en la práctica. Gran parte del problema deriva de la falta de una coordinación verdadera entre los ministerios y dependencias del gobierno central, organismos que actúan independientemente y con líneas de mando verticales.

La planificación simultánea de los diversos sectores ofrece varias ventajas: se logran efectos multiplicadores máximos con niveles parecidos de inversión; se definen niveles homogéneos de tecnología para usarlos en un área geográfica, lo que hace posible calcular e incrementar sus efectos económicos, tanto en el empleo como en el ingreso; y se identifican las dimensiones geográficas, económicas y demográficas de una zona en la cual puedan promoverse iniciativas simultáneas en varios sectores.

c) *La capacidad englobadora*. Aborda simultáneamente los aspectos socioeconómico, físico-ambiental y de organización. Esta capacidad englobadora permite hacer frente a las complejidades del mundo rural, dados los limitados alcances de algunas políticas básicamente agrícolas (revolución verde) o de transformación parcial de las estructuras rurales (buena parte de los intentos de reforma agraria que se centraron fundamentalmente en los problemas de tenencia).

En el aspecto económico entran no sólo la coordinación intersectorial sino también todos los elementos que ayudan a definir los niveles de vida de la población local. Se consideran aspectos como posibilidades de empleo y sus características, niveles de ingreso tanto monetarios (salarios y remuneraciones) como con relación al acceso cualitativo y cuantitativo a los servicios sociales (educación, vivienda, salud, etc.).

Lo social, vinculado tradicionalmente con algunos de los elementos recién mencionados, se refiere en este caso a la capacidad de organización social de la población regional para participar activamente en los procesos de desarrollo y para lograr sus beneficios.

La planificación físico-ambiental comprende la mejor distribución espacial de las actividades productoras, los servicios, los centros rurales, las redes de transporte y comunicaciones y la población respecto de los objetivos del desarrollo rural, así como los problemas, limitaciones y potencialidades que plantea el medio ambiente para el proceso de desarrollo local.

La organización engloba la red de instituciones, sus características y grado de incorporación en el proceso de desarrollo rural. Ya se han destacado los problemas de la coordinación vertical y horizontal que plantea el trabajo de las dependencias estatales, a lo que cabría agregar el número excesivo de las que operan en las mismas zonas geográficas para los mismos beneficiarios (paralelismo, duplicación, competencia y despilfarro de recursos) lo que contrasta con el abandono en que se dejan otros sectores sociales o económicos. En este aspecto se aprecia la necesidad general de descentralizar la administración pública en diversos grados. A medida que avanza el crecimiento económico, adquieren mayor importancia y autonomía a nivel local las instancias de organización social y aumenta el papel que cumplen las organizaciones no gubernamentales u organismos privados de desarrollo.

### 3. *La comunidad y el requisito de participación*

En la medida en que la planificación regional implica una reestructuración institucional y territorial, supone la aplicación de dos instrumentos que potencian su papel en la promoción del desarrollo rural: la descentralización del aparato público y la participación de la comunidad. La participación social es vista como un mecanismo para mejorar la calidad y la atinencia de los planes y políticas y como medio para facilitar la ejecución (incluso el aporte de recursos locales en trabajo o materiales), así como para lograr la aceptación social de esos planes y políticas.

Además, la participación se considera como un componente esencial de una sociedad democrática. Cumple una función central cuando se trata del desarrollo rural, pues las actividades de planificación y ejecución en este sector deben ser particularmente sensibles a las variaciones de las condiciones ambientales y a las necesidades y actitudes de las comunidades locales.

La coordinación administrativa por sí sola no garantiza que los servicios públicos responderán a las necesidades locales o que habrá apoyo ciudadano cuando sea indispensable. La organización de la comunidad, sin mejorar la coordinación entre los servicios públicos, generará demandas ante las cuales estos últimos no podrán responder. Esto traerá frustración y acabará con los incentivos para la organización social.

En el sector rural latinoamericano pueden discernirse a grandes trazos tres conjuntos de elementos que deben ser considerados en una estrategia participativa: a) los sectores que de manera formal o informal presentan niveles importantes de organización, liderazgo y cohesión social, como las organizaciones empresariales, sindicales, cooperativas, comités de pequeños productores, y, especialmente en los países andinos y centroamericanos, las comunidades indígenas; b) los sectores sociales que no tienen ningún nivel de organización o éste es bajo, como minifundistas, medieros, colonos, trabajadores de temporada, mujeres y grupos campesinos e indígenas diversos; y c) las organizaciones no gubernamentales u organismos privados de desarrollo que en muchos casos se abocan a la promoción social y económica de los sectores más postergados de la sociedad y que se hacen sentir en forma creciente en el sector rural latinoamericano.

Estos tres tipos de agentes presentan características distintas para un esfuerzo de planificación que busque canalizar las fuerzas sociales en la obtención de las metas del desarrollo. También difieren entre países y regiones las fuerzas sociales y las circunstancias que estimulan la organización y la participación de la comunidad por lo que los esfuerzos y mecanismos deben adaptarse a las condiciones prevalecientes en una situación concreta, la cual también se va modificando con el tiempo y los procesos nacionales y locales (CEPAL-ILPES, 1979).

La movilización de estos grupos sociales está afectada por las transformaciones rápidas y profundas que ha experimentado el sector rural en varios países: se prolongan viejos conflictos, surgen otros nuevos, algunos pierden importancia (el inquilinaje, por ejemplo) y la ganan otros (áreas reformadas, feminización de muchas actividades agrícolas). Problemas de tierras y agua enfrentan a comuneros indígenas, pequeños productores, grandes empresarios y colonos. Grupos reivindicativos locales y regionales exigen cambios en la distribución territorial del gasto y la inversión pública y en la dotación de servicios básicos.

La complejidad del tema se ve incrementada por la heterogeneidad estructural del agro, del sector rural y del país en su conjunto. Esto explica que los agentes sociales rurales muestren acentuadas diferencias de recursos económicos, capacidad política y organización para acceder a las instancias de decisión. La labor de los planificadores será crear mecanismos para que se evolucione hacia una participación efectiva, en que los sectores más débiles tengan oportunidades iguales que los más poderosos y en que trasciendan los planteamientos meramente reivindicativos para llegar a la formulación de propuestas.

Para lograr superar la apatía, la desconfianza, o simplemente la dificultad de acceso, el planificador no debe olvidar la ayuda que pueden prestarle las asociaciones no gubernamentales de desarrollo. Aunque su actuación no ha sido positiva en todos los casos —por crear situaciones de paternalismo, dependencia o introducción de elementos económicos o socioculturales que perjudican el estilo de vida local— ofrecen un gran potencial en la medida en que están empeñadas en eliminar las trabas físicas, sociales, políticas y económicas que se oponen al desarrollo de los sectores rurales. Comparadas con los organismos gubernamentales, estas asociaciones no gubernamentales tienen gran capacidad para adaptarse a las condiciones locales, sobre todo en el sector rural.

De todas las actividades que realizan, tres son, de suma importancia (Padrón, 1982 y Hilhorst, 1983):

i) Participan en la organización de los sectores sociales o en el fortalecimiento de sus instituciones.

ii) Llevan a cabo también una labor de promoción educativa, no sólo en términos de capacitación y escolarización, sino de formación integral para lograr una mejor comprensión de las raíces estructurales e históricas de los problemas que se dan en el plano local y nacional.

iii) Por último prestan servicios o llevan a cabo proyectos que significan introducir, consolidar o incrementar actividades de tipo económico productivo.

#### *4. Regionalización para el desarrollo rural*

En las tendencias actuales sobre los aspectos administrativos y de planificación del desarrollo territorial se destacan dos elementos: 1) la regionalización, entendida como una reorganización político-administrativa del país, y 2) el fin de las organizaciones creadas especialmente para el desarrollo de una zona específica (corporaciones regionales de desarrollo, zonas de desarrollo rural integrado, regiones problemáticas).

La mayoría de los países latinoamericanos han llevado a cabo procesos de regionalización en un afán de identificar las estructuras administrativas, políticas y territoriales más adecuadas para planificar el desarrollo. Sin embargo, tanto en los países que mantiene sus estructuras tradicionales como en las que han regionalizado su territorio, sobre todo en los últimos veinte años, cabe preguntarse cuál es el tipo de regionalización que mejor se adecúa a una estrategia centrada en el problema de las zonas rurales y que abarque objetivos políticos, económicos, administrativos y socioculturales aplicando instrumentos de descentralización y participación.

Mantener la estructura actual tiene muchas ventajas: facilita la ejecución de los planes, que están organizados sobre la base de esta división territorial; es más fácil y económico el proceso de planificación pues las estadísticas y otras informaciones suelen organizarse de esa forma, igual que el personal que podría incorporarse. Además, en diversos grados la población ha hecho suya la división político-administrativa actual, lo que muchas veces determina una integración con los gobiernos locales y otros canales de representación local y de organizaciones populares que se han adaptado a situaciones preexistentes (federaciones campesinas provinciales y comunales, entre otras).

Es factible, sin embargo, suponer que la organización anterior es inadecuada para una estrategia de desarrollo como la sugerida, tanto más cuanto muchas de las regionalizaciones de las últimas décadas estaban al servicio de políticas que giraban en torno al papel de lo urbano y lo industrial en el desarrollo y no centraban su atención en el sector rural.

Si después de sopesar las ventajas y desventajas (económicas, sociales, políticas y administrativas) se decide por buscar una nueva organización, habrá que determinar qué tipos de regiones son más adecuadas para los propósitos de desarrollo rural. En los trabajos sobre la cuestión agrícola y rural hay todo un cúmulo de proposiciones de regionalización, que en general privilegian la identificación de zonas homogéneas o de cuencas hidrográficas, buscando en el último caso una gestión integrada para el uso de los recursos naturales. Con este criterio de homogeneidad, la región puede definirse según los aspectos distintivos de su existencia, como las actividades agrícolas actuales o potenciales o los niveles de desarrollo. En los países latinoamericanos junto a la diversidad ecológica regional se da una heterogeneidad de estructuras agrarias. Así cabe distinguir zonas tradicionales y reformadas, de colonización y consolidadas, con predominio de haciendas y plantaciones o con minifundios, algunas de vocación exportadora y otras dedicadas al mercado interno. Por último deben considerarse las regiones marcadas definidas por aspectos etnoculturales, de gran importancia en América Latina. No obstante la importancia de estas categorías, en una estrategia que reconozca la interacción urbano-rural y de todos los sectores productivos no parecen ser suficientes los meros criterios de homogeneidad.

La definición de regiones debe efectuarse sobre la base de un análisis territorial completo de las características y tendencias sociales y económicas de todo el país. Según Friedmann (1974) debe incluirse la distribución espacial de la población, los patrones y corrientes de la migración, la

distribución espacial de la producción y del empleo, los sistemas y las redes de transporte y comunicaciones rurales, interurbanos e internacionales y el acceso y la distribución espacial de los servicios. Además deben considerarse los elementos de la geografía física, diversidad cultural y las tendencias históricas del poblamiento del país.

En el intento de establecer una nueva organización territorial debe tenerse presente el carácter dinámico de las unidades socioeconómicas identificadas, es decir, la regionalización deberá ser útil tanto para el presente como para el mediano y largo plazo. Por otro lado, la mejor regionalización puede fracasar desde el comienzo si los organismos públicos no ayudan a consolidarla o le hacen caso omiso. Por último debe haber cierta coherencia entre las bases económicas que permitan el desarrollo relativamente autosostenido y el grado de autonomía regional que se busca. A mayor dependencia de los recursos económicos aportados por el centro, más frágil será la autonomía a que puedan aspirar los gobiernos y comunidades regionales.

##### *5. Cobertura y prioridades en la búsqueda del desarrollo rural*

No pueden concebirse profundos cambios estructurales en el sector rural que no formen parte de una estrategia global de transformación de la sociedad y de la economía. Esto implica que todas las regiones y zonas rurales reciban atención, no sólo unas pocas seleccionadas por sus problemas particulares o por presentar ciertas ventajas o potencial de crecimiento económico, como sucedió con muchos programas de desarrollo regional o rural llevados a cabo en el pasado.

El hecho de plantear la necesidad de una planificación interregional que abarque todo el territorio no significa que cada cierto tiempo no sea preciso dedicar atención especial a determinadas regiones, sobre todo las menos desarrolladas o que enfrenten desastres (sequías, inundaciones, heladas, plagas). La aplicación de un enfoque interregional no significa tampoco que las mismas políticas de desarrollo o incluso los mismos procedimientos de planificación serán aplicados en cada región. Por el contrario, se plantea la necesidad de mejorar las labores de planificación en todas las zonas rurales y de desarrollar un criterio de planificación aplicable a todas las regiones, pero adaptándolo a las características locales, lo que es bastante distinto de planificar sólo para unas pocas zonas rurales.

Sin perjuicio de establecer una política de desarrollo regional rural, habrá siempre factores que aconsejen prestar mayor atención a determinadas regiones. Uno podría ser la tendencia en el proceso de planificación regional de interesarse más por las políticas de desarrollo que por el proceso de planificación, con lo cual tiende a centrar su atención en algunas regiones, ya sea porque reúnen características, problemas o un potencial distintivo y merecen una atención específica o puede darse preferencia a regiones problemas, que presentan un alto índice de desempleo o muestran fuertes corrientes de migración del campo a la ciudad o a otras regiones. En estos casos se promueven actividades rurales (cultivos, ganadería, obras públicas) que generan una fuerte demanda de empleo. Habrá regiones que poseen un gran potencial de agroindustrialización; otras que permiten extender la frontera agrícola; y las habrá que se distinguen por la existencia de comunidades indígenas que exigen un tratamiento económico, social y cultural de delicado equilibrio.

El segundo factor que aconseja fijar prioridades entre regiones tiene que ver con los limitados recursos económicos, humanos y técnicos con que se cuenta para promover el desarrollo rural. La experiencia muestra que buena parte de los proyectos de desarrollo rural integrado están apoyados en asistencia técnica y financiera que proviene del exterior, la que se justifica en la medida en que permite realizar en períodos relativamente cortos esfuerzos intensos de desarrollo.

El hecho de que la estrategia defina sólo algunas zonas para intervención intensiva no debe implicar que las demás queden olvidadas. A medida que no vayan acumulando experiencia y conocimientos, que aumenten los recursos totales y algunos vayan quedando liberados de su destino original, podrán redefinirse las prioridades territoriales.

Es muy importante diferenciar entre políticas dirigidas a zonas geográficas o que abarcan toda la población regional (como las de salud, educación o infraestructura vial) destinadas a promover

algún sector o actividad económica (ganadería, agroindustria, pequeña empresa), y las que se orientan a grupos sociales concretos (comunidades indígenas, sectores de extrema pobreza).

#### 6. *La planificación local del desarrollo rural*

Los objetivos particulares y la naturaleza especial de la planificación del desarrollo rural aconsejan acometer esta actividad no sólo en el plano nacional y regional, sino en órdenes inferiores a la jerarquía territorial.

Así, por ejemplo, la identificación de microrregiones facilitan, aunque no garantiza, la participación popular. También aquí adquiere más importancia la coordinación horizontal, pues en la microrregión en que se aplican la mayoría de los programas de desarrollo rural. Asimismo, se conocen mejor y más detalladamente a este nivel las diferencias (físicas, culturales y de naturaleza productiva), así como las desigualdades en los niveles de desarrollo (ingreso per cápita, acceso a servicios). En regiones económicas, demográficas y geográficamente mayores se diluyen y ocultan las diferencias y desigualdades, por lo que los planificadores al trabajar con promedios pueden perder de vista la realidad y preparar programas y planes poco atinentes a las condiciones y demandas efectivas de la población.

Los conceptos de región y microrregión son por supuesto relativos. El primero designa cualquier zona geográfica subnacional, generalmente territorios relativamente grandes. Por microrregión se entienden las unidades en que se divide una región. Aquí hay confusión ya que las dimensiones de algunas regiones en países como Brasil, México, Argentina, Colombia y Perú serán muy distintas de las que presenten los países de América Central o del Caribe. Esto plantea la necesidad de establecer tantas subdivisiones geográficas (regiones, subregiones, provincias, distritos) como los que aconsejen las condiciones locales. No está demás recordar que en el Brasil algunas regiones tienen varios millones de habitantes; en otros países, como en la región de Aisén en Chile, la población apenas llega a las 60.000 personas.

Dos tipos de microrregiones son importantes para la planificación y puesta en marcha del desarrollo rural. En primer lugar figuran los distritos, que con diferente superficie y población se caracterizan por corresponder al nivel más bajo en que actúan las dependencias gubernamentales, requisito fundamental para la coordinación horizontal o intersectorial. Este nivel es importante también porque allí han cristalizado muchas formas de organización de la comunidad local, lo que facilita su incorporación más plena en la gestación y diseño del desarrollo local. Por la concurrencia de las más importantes instituciones públicas a ese nivel operativo, muchos proyectos de desarrollo rural integrado han adoptado esta subdivisión territorial.

En segundo lugar figuran las comunidades territoriales, zonas geográficas definidas por la presencia de grupos etnoculturales o sociopolíticos que se identifican con una determinada microrregión que puede no corresponder a una subdivisión administrativa. Este tipo de unidad es muy importante cuando la estrategia de desarrollo rural presta especial atención a la incorporación de la comunidad en las actividades de desarrollo. Sobre la importancia y la naturaleza de estas comunidades, esencialmente rurales, en América Latina hay una extensa bibliografía (CEPAL-PNUMA, 1983). Este tipo de comunidad representa quizás el desafío más interesante para los planificadores pues allí concurren variables económicas, geográficas, culturales, lingüísticas y, especialmente, vínculos de cohesión y organización social desconocidos en otras partes del territorio.

Una vez establecida la necesidad de diferenciar niveles para la planificación y ejecución (por ejemplo, regiones, provincias y distritos o comunas) debe haber una cuidadosa delimitación de los tipos de funciones, obligaciones y los recursos humanos y económicos que se asignarán a cada nivel, así como los canales de comunicación entre ellos.

A este respecto conviene recordar un principio básico de la organización cual es que nunca una instancia superior debe asumir una tarea que puede ser acometida satisfactoriamente por una inferior. Jamás se pedirá a una instancia local que tome decisiones y lleve adelante actividades para las cuales no dispone de elementos de juicio, ni de los recursos económicos ni humanos necesarios.

### Bibliografía

- Abalos, José Antonio (1985): *Orientaciones básicas en torno al tema de la descentralización y algunas experiencias relevantes para Chile*, Documento N° 94, Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo.
- Boisier, Sergio (1983): *Política económica, organización social del desarrollo regional*, Cuaderno N° 29, Santiago de Chile, ILPES.
- CEPAL-ILPES (1979): *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL-PNUMA (1983): *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, Naciones Unidas.
- Faltas, Michael (1977): *Role of Governments in the Regional Development Process: a Review of Experience in Japan and the Philippines*, Nagoya, Japón, UNCRD.
- Faludi, Andreas (1978): *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Friedmann, John (1974): *A Spatial Framework for Rural Development: Problems of Organization and Implementation*. Los Angeles: University of California.
- Hilhortts, José (1983): "Organizaciones no gubernamentales y el desarrollo rural integrado". EURE N° 29, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Lipton, Michael (1978): *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. Londres, Temple Smith.
- Padrón, Mario (1982): *Cooperación al desarrollo y movimiento popular: las asociaciones privadas de desarrollo*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).
- Wetz, Raanan (1980): "Un marco conceptual para el desarrollo regional", EURE N° 18, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

## Capítulo IV

# LA ADMINISTRACION LOCAL Y EL DESARROLLO RURAL EN COLOMBIA

*Sergio Bustamante*

El presente artículo tiene como objetivo repasar los rasgos generales que caracterizan la cuestión local en América Latina y particularmente en Colombia, a través de la exposición de los alcances de la reforma política administrativa realizada recientemente en dicho país. Específicamente, interesa resaltar lo relativo al desarrollo rural, dado que es en este ámbito donde se generan las modificaciones institucionales más significativas y en torno al cual existen las mayores posibilidades.

La revalorización del municipio y de lo rural, implícitos en el cuerpo de leyes y decretos expedidos por el Estado colombiano a partir de 1983, es el centro de este documento que pretende destacar la importancia del proceso en curso, el contexto en el cual ha de desenvolverse, señalar su carácter inacabado, sus vacíos y ambigüedades, y sugerir algunas pautas o lineamientos orientados a la creación de las condiciones institucionales, políticas y de organización social requeridas.

## 1. LOS GOBIERNOS LOCALES

### 1. *Rasgos comunes a los municipios latinoamericanos*

En general, los problemas relativos al proceso de urbanización que ha vivido la región latinoamericana, particularmente el acelerado crecimiento y concentración urbanos así como los conflictos y contradicciones inherentes a la migración campo-ciudad, al desarrollo desigual de las regiones y a los alarmantes índices de pobreza, asociados al deterioro de la provincia y su institución básica: el municipio, han puesto en primer plano la necesidad de fortalecer y revalorizar los gobiernos locales.

Tal revalorización parte del reconocimiento de que el municipio es el nivel jurídico-administrativo que se encuentra más cerca de la población y sus problemas cotidianos, que se ubica en el nivel más concreto de intersección y convergencia entre el Estado, la sociedad civil y la sociedad política, donde puede, en consecuencia, lograrse una mayor participación ciudadana y una mayor concreción en las respuestas a las demandas de la comunidad (Ahumada, 1987).

Lo anterior, se puede aceptar sin mayor discusión, aunque no abunden experiencias que lo corroboren, contrasta vivamente con la precaria capacidad técnico-operativa y con la difícil y compleja situación administrativa, fiscal y política que caracteriza a los gobiernos locales o municipales de la región. Por tales razones, en diversos países de América Latina se han tratado de aplicar, en los últimos años, reformas orientadas a su fortalecimiento que, en general, han encontrado los siguientes obstáculos:

i) La existencia de estructuras institucionales y administrativas atrasadas, la incapacidad de los recursos humanos disponibles para hacer una gestión eficiente, para recoger e interpretar las demandas sociales, así como para hacer el debido eslabonamiento con los niveles regional y nacional. Esto pone en evidencia que el actual municipio latinoamericano "pareciera estar inhabilitado... para diseñar y ejecutar planes y programas de desarrollo económico y social, tener canales suficientes para mantener informada a la población y promover la participación de la comunidad en la solución de los problemas locales" (Ahumada, 1987, p. 10).

ii) La escasa atención que el sistema político (grupos, partidos) presta a los municipios. En este sentido, el contacto entre los partidos políticos y las comunidades locales se circunscribe a la elección de los representantes políticos, de modo que éstos posteriormente se preocupan más de sus relaciones con las directivas de su partido que de aquellas propias de la vida social.

iii) La exigua asignación de recursos financieros que contrasta con la abundancia de responsabilidades y atribuciones. A la desigual y arbitraria distribución de los recursos nacionales para los municipios, hay que agregar la incapacidad de éstos para generar recursos propios y establecer criterios racionales de manejo financiero y presupuestal. La utilización de los recursos para gastos de funcionamiento y un mínimo de inversión ha convertido a los presupuestos en instrumentos de influencia electoral y política. Completa este cuadro, la subestimación por parte de los niveles centrales de gobierno de la capacidad potencial de los municipios para formular y ejecutar programas y proyectos, lo que, por otra parte, se manifiesta en la ausencia de sistemas de coordinación, seguimiento y evaluación.

En Colombia, debido al centralismo, el municipio, en interdicción, se caracterizó durante décadas por su incapacidad para tener un horizonte propio, en condiciones de un creciente dominio del sector público central sobre una provincia mediatizada, dependiente, incapaz de asumir la dirección y financiación del desarrollo local, muy subordinado al presupuesto nacional.

## *2. La reforma colombiana*

La descentralización que se postula para Colombia, que aparentemente responde a los requisitos señalados en el párrafo anterior, implica el reconocimiento del carácter excluyente de los mecanismos de decisión administrativa, fiscal y política, específicos del Estado centralista vigente y de la heterogeneidad espacial, económica, social y política que se manifiesta en las profundas diferencias regionales constatables en el país (Calderón, 1987).

El cuerpo de leyes y decretos que dan vida a la reforma es considerado por el Estado como el reordenamiento institucional más adecuado para lograr una mayor, oportuna, adecuada y eficiente provisión de bienes y servicios públicos y mejorar el bienestar de la población. Las medidas para promover el reordenamiento institucional son (Colombia, Presidencia de la República, 1987, BCH-FFDU, 1986):

### *a) Descentralización política*

Elección popular de alcaldes (Acto Legislativo N° 1 de 1986 y Ley 78 de 1986); posibilidad de realizar consultas populares municipales (Acto Legislativo N° 1 de 1986); creación de Juntas Administrativas Locales (Ley 11 de 1986, Artículos 16 al 21); participación de los usuarios de servicios públicos locales en las juntas directas de las empresas públicas (Ley 11 de 1986, Artículos 22 a 25); elección popular de todos los Consejeros Comisariales (Ley 22 de 1985, Artículo 7). Estas medidas definirán en gran parte la suerte del proceso descentralizado y, probablemente, no tendrían sentido sin una modificación de las estructuras fiscales de los municipios.

### *b) Descentralización fiscal*

Normas sobre actualización del catastro, el impuesto predial, de renta y complementarios, orientadas a aumentar los recursos propios de los departamentos y municipios (Ley 14 de 1983); y normas sobre cesión del impuesto al valor agregado, en virtud de las cuales, gradualmente, se incrementan las transferencias de recursos de la Nación a los municipios (Ley 12 de 1986 y decretos reglamentarios números 77, 78, 79, 80, 81 de 1987); los decretos expedidos en desarrollo de la Ley 12/86 pretenden estructurar el marco básico de las disposiciones descentralistas al reasignar funciones, suprimir instituciones y acelerar la gradualidad de las transferencias de recursos y competencias.

### c) *Descentralización administrativa*

Estatuto básico de la administración municipal que ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales (Ley 11 de 1986); normas sobre la administración departamental y regulación de los convenios de asociación entre departamentos (Ley 3 de 1986).

Las principales disposiciones contenidas en la reforma, deben complementarse con las normas en virtud de las cuales se crean las regiones de planificación (Ley 76 de 1985 y decretos extraordinarios N<sup>os</sup> 3083 a 3086 de 1986) que estipulan criterios de eficiencia en la asignación del gasto público, para la formulación de planes, estrategias y políticas de desarrollo regional, para la asistencia y cooperación entre los entes territoriales y para la ejecución de proyectos regionales de alcance nacional.

Este cuerpo de leyes y decretos, que modifica la estructura fiscal y los estatutos básicos de los entes territoriales, se complementará con los proyectos de reforma agraria y urbana, actualmente en discusión en el Congreso de la República. Debido a que no constituye una simple desconcentración burocrática, la reforma colombiana se convierte en la más importante innovación política de la historia del país, por lo que el problema, para los entes territoriales se refiere no sólo al aspecto de los recursos sino también a su capacidad de gestión (Calderón, 1987, p. 55). Al respecto, una revisión de la historia institucional muestra que no abundan evidencias concretas acerca de una mayor eficiencia de los entes departamentales y municipales, frente a los institutos centrales, en el cumplimiento de sus funciones. En tal sentido, el presupuesto básico de que las administraciones locales constituyen el nivel óptimo de gobierno para lograr una asignación más eficaz de los recursos públicos, se fundamenta en el argumento de que cuando el mercado falla en la provisión de los bienes públicos, mientras más pequeña sea la comunidad local más homogéneo será el grupo social; más eficiente es tal asignación si la prestación de los servicios puede organizarse a través de gobiernos locales.

Sin embargo, esta idea desarrollada por los llamados economistas del *public-choice*, es matizada cuando se afirma que el manejo público local eficiente presupone la existencia de estructuras socioeconómicas en las que se haya resuelto el problema de las necesidades básicas de la población. O sea, que en circunstancias en que prevalecen agudos problemas de distribución del ingreso, la función redistributiva del gobierno central en la satisfacción de tales necesidades no puede separarse de la función de asignación de recursos públicos para la prestación de servicios a nivel local.

Tal parece ser el caso colombiano. Por un lado, el Plan Nacional de Rehabilitación y el plan de lucha contra la pobreza absoluta, elementos centrales del Plan de Economía Social, 1987-1990 del actual gobierno, están orientados a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y sirven de contexto a la reasignación de recursos dispuesta en las normas mencionadas antes. Por otro lado, tales leyes y decretos establecen disposiciones sobre el modo de utilizar los recursos. Así, las cesiones serán mayores a los municipios de menor desarrollo relativo. También, la distribución hacia las zonas rurales será proporcional al porcentaje de población en ellas. Del mismo modo, se establecen mecanismos de cooperación entre instituciones de nivel local, regional y central. Es decir, mayores recursos para los municipios, nuevas responsabilidades, pero todo en un contexto de coordinación, asistencia y planificación ejercido por el nivel central.

En relación con la capacidad administrativa, técnica y operativa de los entes subnacionales, el reconocimiento generalizado de la existencia de grandes deficiencias institucionales, hace imperioso iniciar a la mayor brevedad el proceso de transformación y modernización, a fin de que los alcances y extensión de la reforma no empeoren la eficacia global de la acción estatal. Así, debe propiciarse la adopción de modelos de gestión municipal modernos y articulados al ejercicio efectivo de la planificación local, proceso que pasa principalmente por la formación y capacitación de los recursos humanos idóneos.

En esta dirección, las leyes y decretos en que se plasma el propósito descentralizador estipulan que en los programas de atención de las necesidades básicas, en los cuales los gobiernos locales tienen gran parte de la responsabilidad financiera y social, la planeación, asistencia técnica,

coordinación, normalización y vigilancia quedan en manos de instituciones del orden nacional, departamental y regional, las que deben transformarse para el efecto, correspondiéndoles también la función de cofinanciación.

Ligado a la descentralización está el tema de la ampliación de los espacios de participación. A pesar de que las leyes y decretos hablan reiteradamente de la organización y participación comunitaria, una mirada retrospectiva, permite abrigar serias dudas respecto de la posibilidad de una efectiva ampliación del espacio político, debido especialmente al carácter restringido de la burocracia. Además, es necesario reconocer que la organización y participación comunitaria no se logran por decreto. Se requiere cierta conciencia ciudadana, una comunidad de objetivos, alto grado de organización, la existencia del pluralismo y de la democracia plena, adecuados canales institucionales que permitan la expresión de los intereses comunitarios, vencer la resistencia a la innovación y al cambio, etc. En este sentido, el hecho de que el Estado se aproxime físicamente al ciudadano, rasgo característico de una desconcentración, no es condición suficiente para que se acreciente su participación y compromiso social.

El problema radica en los mecanismos a través de los cuales se pasa de las normas a la acción. La viabilidad de esta empresa descentralista dependerá de la real voluntad política para traducir en hechos lo que todavía se mueve con un gran proyecto político; de la claridad de las normas legales; de la capacidad administrativa, operativa y técnica de las instituciones participantes y de la fluidez de las fuentes financieras (Chica, 1987).

Por otro lado, el proceso de descentralización política, fiscal y administrativa afecta explícitamente a muchas entidades y programas de carácter nacional, destacándose entre estos últimos el programa de desarrollo rural integrado (DRI) que ha sido la política más estable dirigida a la economía campesina. Los diferentes resultados observados a nivel regional y local en la ejecución del DRI constituyen un elemento de juicio para intentar discernir la dinámica diferencial de las economías campesinas, sus posibilidades de evolución en correspondencia con la institucionalidad vigente y los propósitos de la reforma. Igualmente, permiten deducir parámetros y criterios para identificar el tipo de adecuaciones que se requieren en los gobiernos locales, como en sus relaciones con las instituciones del Estado y las entidades privadas, en las circunstancias específicas de cada región y el modo de su inserción en el sistema nacional.

## B. EL DESARROLLO RURAL

Desde hace cerca de treinta años la gran mayoría de los países del Tercer Mundo han adoptado estrategias de desarrollo que han reducido lo rural a un papel secundario, de complemento o apoyo, pero subordinado a la industrialización. Así, lo rural, específicamente la agricultura, debe cumplir las siguientes funciones: producir artículos de exportación para los países industrializados y para la satisfacción de las necesidades alimenticias y de materias primas del sistema nacional, industrial y urbano; proporcionar mano de obra barata para las necesidades de industrialización, proveer el excedente indispensable para financiar la industrialización, el presupuesto estatal y el crecimiento urbano, el cual se extrae impositivamente o por medio de política de precios desfavorables al medio rural; ser un espacio subordinado y maleable a todas las transformaciones urbano-industriales, que adopta los cambios de sistemas de producción necesarios al crecimiento y fluctuación de las relaciones económicas internacionales; y no ser mercado esencial para sostener y orientar la industrialización.

Implícitos en las anteriores funciones están los siguientes supuestos: la agricultura equivale a subdesarrollo y colonialismo; la industrialización es un fenómeno fundamental urbano; la urbanización y la industrialización producirán una rápida modernización de la economía y del sistema social en su conjunto y su efecto multiplicador alcanzará a todos los sectores de la población (Chonchol, 1981).

No obstante, la evolución de los acontecimientos y la evaluación de los resultados obtenidos después de décadas de impulsar tal tipo de estrategias, se encargaron de poner en cuestión la validez

y pertinencia de tales supuestos. En efecto, dado el alto grado de concentración urbana y las difíciles condiciones de vida y de trabajo de las masas de pobres de la ciudad, que se manifiestan en la carencia de vivienda y servicios adecuados, en los altos niveles de desempleo y subempleo, en el subconsumo y la desnutrición, que tienden a agravarse por la creciente dependencia alimentaria de los países del Tercer Mundo en relación con los países industrializados, lo que hace más desequilibrado la situación de balanza de pagos de la mayoría de aquéllos: dadas estas circunstancias, se hace cada vez más necesario replantear el papel del sector rural en las estrategias de desarrollo de los países del denominado Tercer Mundo, lo que ha acontecido en los últimos quince años. Varias razones respaldan la prioridad otorgada a las tareas del desarrollo rural; entre ellas se pueden mencionar a:

- i) La acelerada migración a las ciudades y la explosión demográfica urbana, fenómenos que se dieron como una consecuencia del estancamiento y deterioro de las zonas rurales.
- ii) El posible desabastecimiento global de alimentos, que volvió la atención sobre el importante papel de los pequeños productores.
- iii) La "revolución verde" sólo favoreció a los miembros más poderosos de las comunidades rurales, quienes monopolizaron sus beneficios.

Bajo estas circunstancias, se iniciaron en América Latina las estrategias y programas de desarrollo rural integrado cuyos enfoques se repasan a continuación.

### 1. *El desarrollo rural en América Latina*

Dos enfoques se destacan en el ámbito regional: el Rejovot y los proyectos DRI, ambos contaron y cuentan con el apoyo técnico-financiero del Banco Mundial.

—El enfoque Rejovot se inspira en la experiencia de desarrollo agrícola cooperativo de Israel y su estrategia es resultado de la coordinación, a nivel regional, de los objetivos de las políticas nacionales de desarrollo y las demandas y necesidades de las unidades locales de producción. El crecimiento del sector agrícola constituye la clave y requiere del desarrollo simultáneo de todos los sectores de la economía; el proceso abarca aspectos sociales, económicos, físicos e institucionales que deben ser considerados en forma concomitante (Weitz, 1985). Los obstáculos para el éxito de este enfoque se relacionan con la estructura de propiedad y de tenencia de la tierra; el tamaño y distribución de las unidades agrícolas de producción; los mecanismos de comercialización de la producción agropecuaria; las dificultades de acceso al crédito, los problemas relacionados con la asistencia técnica y la transferencia de tecnología y la precaria infraestructura de apoyo existente.

—A diferencia del enfoque anterior, los proyectos DRI impulsados por el Banco Mundial no consistieron explícitamente en estrategias orientadas a la planificación del desarrollo regional, siendo más restringidos en su alcance, con lo que la localidad (y aún fracciones de la misma) y no la región, se constituyeron en el escenario espacial de desenvolvimiento de las acciones DRI las que fueron concebidas con el propósito de satisfacer las necesidades de una zona específica natural o política orientando las acciones a grupos de pequeños productores rurales localizados en zonas en las que predominaba el atraso y la pobreza.

Las evaluaciones que se han realizado de los proyectos DRI, concebidos en esta forma, han llevado a la conclusión de que su ejecución no ha redundado en un mejoramiento *generalizado* de las condiciones de vida y trabajo de aquellos a los que se dirigían (de Matos, 1986). Por el contrario, en la medida en que las políticas relativas a los pequeños agricultores se han orientado preferentemente al logro de una mayor eficiencia en la productividad agrícola y no a la forma como ésta afecta la vida de los productores y su comunidad, han servido para crear un estrato de agricultores prósperos o para fortalecer los grupos ya poderosos localmente, con lo que se han acentuado aún más las desigualdades (Dunham, 1982). No obstante, es preciso reconocer que muchos pequeños agricultores se han beneficiado a través del aumento de la productividad del área cultivada y del ingreso medio; otros, sin embargo, han perdido sus propiedades.

En general, las estrategias y proyectos DRI, concebidos de las dos formas se orientaron a

enfrentar el atraso y la pobreza característicos de las áreas rurales del Tercer Mundo. Tales estrategias hicieron su irrupción y se generalizaron en las circunstancias precisas en que involucraban los proyectos de reforma agraria, impulsados en América Latina por la Alianza para el Progreso, durante el decenio de 1960. En este sentido, el DRI puede ser considerado como un sucedáneo de aquella, tal como quedó claro en la Conferencia de Nairobi, donde el Gobierno norteamericano sustituyó su énfasis anterior de corregir la desigual distribución de la tierra por el de aumentar la productividad.

En otra perspectiva, las estrategias DRI pueden considerarse como complementarias de las de implantación de polos de crecimiento, que estaban en auge cuando se empezaron a difundir las primeras. En efecto, "mientras las estrategias de polarización focalizaban sus objetivos y acciones en la interrelación industria-espacio urbano, las estrategias DRI lo hacían en la interrelación agricultura-espacio rural" (de Mattos, 1986, p. 12).

## 2. El caso colombiano

El hecho de que en Colombia se hayan obtenido algunos resultados parciales y puntuales positivos, referidos especialmente al incremento de la productividad, pero también resultados nulos, no invalida la apreciación general anterior; por el contrario, pone en evidencia la necesidad de replantear el DRI como elemento constitutivo de una estrategia de desarrollo regional de carácter nacional, máxime en el contexto actual de reformas administrativas, fiscales y políticas, en que se discuten proyectos de reforma agraria y urbana y se proponen planes para "erradicar" la pobreza absoluta, generar empleo y rehabilitar las áreas marginadas del desarrollo nacional<sup>1</sup>.

El modelo de desarrollo agrario prevaleciente en el país ha tendido a centrarse en el sector moderno de la agricultura, en desmedro de la producción de origen campesino, que tiene una alta participación en la formación de la limitada oferta nacional de alimentos básicos, lo que se manifiesta cuando se revisan las políticas agrarias y las acciones del Estado.

No obstante, la constatación de los problemas de pobreza y desnutrición que afectaban a sectores importantes de la población, una vez fracasada y desmontada la reforma agraria, llevó a considerar que si los campesinos mejoraban su ingreso podía variar tal situación. Se dio así acogida a los planteamientos del Banco Mundial (FAO/Banco Mundial, 1975) y a los postulados de la "revolución verde", a través de diferentes estrategias recogidas en el programa DRI, del cual se excluyó la búsqueda de una ampliación al acceso a la tierra.

El programa ha sido ejecutado por un grupo de entidades de carácter nacional y departamental destacándose la ausencia de los municipios que, en tanto estructuras político-administrativas han estado marginados del proceso de decisión y ejecutivo, constituyéndose sólo en los continentes físicos de tales actividades. Esta circunstancia es la que debe variar en razón de las reformas en curso.

Aunque se planteó que, dada la intervención de tantas entidades, la coordinación interinstitucional era un elemento central, y se han diseñado mecanismos para el propósito, en la práctica tal coordinación se ha reducido, en la mayoría de los casos, a una repartición de veredas entre algunas instituciones, las cuales asumen el control total del proyecto, lo que ha dado lugar a irracionales especializaciones, que se suman a la reconocida duplicación de funciones y competencias, al manejo clientelista y a la penuria presupuestaria.

<sup>1</sup>Para dar una idea de la magnitud del problema de la pobreza y del alcance en los planes sociales del actual gobierno, conviene transcribir un comentario del profesor Kalmanovitz en el Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural, realizado en Paipa, en junio de 1987. Decía el profesor: "Para que desapareciera la informalidad y el desempleo abierto de la población, en Colombia se requeriría de un empleo industrial de cerca de 2.5 millones de obreros. Hoy existen menos de medio millón de empleos industriales. Ello exigiría unas exportaciones de US\$ 25.000 millones por año para importar bienes de capital e intermedios no producidos en el país. Hoy estamos exportando menos de US\$ 5.000 millones. Es decir, la torta que generaría pleno empleo y salario para toda la PEA, *sin afectar la distribución de la riqueza*, debía ser 5 veces mayor que la actual". (Subrayamos). Para "erradicar" la pobreza absoluta el Gobierno del Presidente Barco piensa destinar el 4% de un producto que es la quinta parte del requerido.

El programa ha adelantado proyectos locales, focalizados e independientes, en un número significativo de veredas, dispersas a lo largo de 350 municipios, agrupados en 41 distritos en todo el país. Tales distritos se seleccionaron aplicando una metodología que articulaba 16 criterios de carácter físico y socioeconómico, en torno a lo que se llamó "análisis estructural del modo de producción". Se pudieron así identificar los núcleos campesinos con mayor potencial de respuesta a las intervenciones previstas en el programa, con las que se pretendía acercar de manera coordinada los recursos del Estado y la acción de las instituciones a las comunidades campesinas para dinamizar sus procesos de desarrollo y fortalecer su integración a la economía nacional. Lo anterior muestra que el programa DRI fue diseñado como un conjunto de proyectos locales dispersos por la desigual y heterogénea geografía campesina.

En la medida en que el incremento en la productividad es el rasgo positivo destacado como resultado de los proyectos DRI, conviene detenerse en el asunto. Una rápida revisión de las estadísticas disponibles (Fain Boin, 1986) señala un avance significativo en el período de existencia del DRI, de la producción y de la superficie sembrada en aquellos renglones típicos de la producción campesina usuaria del programa. Sin embargo, dada la heterogeneidad que presentan las zonas en que se ha aplicado el DRI, no es fácil concluir que este avance se ha presentado fundamentalmente entre las formas organizadas de producción campesina. Por otro lado, es posible pensar que el avance de la producción haya generado un proceso de diferenciación social, en virtud del cual productores campesinos se hayan convertido en productores comerciales capitalistas<sup>3</sup>.

No existen suficientes estudios regionales que permitan corroborar o negar las afirmaciones anteriores. En este sentido, constituye un vacío significativo el que no se haya analizado la naturaleza del productor que ha incorporado los conjuntos tecnológicos difundidos, ni los efectos de tales cambios en la organización de la producción, ni las estrategias y racionalidad que han adoptado los diferentes productores, ni la naturaleza de la influencia de las variables globales sobre el productor (Fajardo y Bernal, 1987, p. 27).

Es decir, es aún precario el conocimiento que se tiene sobre el conjunto de fenómenos asociados al desarrollo rural<sup>4</sup>, al punto que es más fácil reconocer las falencias relativas al propósito, así como los aspectos que no han sido considerados y que explican, en algún grado, el fracaso global en lo relacionado con la reducción de la pobreza rural y de las desigualdades que los elementos centrales del diagnóstico en que se fundamentaron las estrategias y programas de desarrollo rural.

Finalmente, en todo este proceso, pero también en la historia del país y de la región en general, el municipio ha sido sólo un actor pasivo, el continente de las acciones de las instituciones y los sujetos, relegado y en interdicción por décadas de significativo centralismo. En Colombia se está fraguando una oportunidad para superar esta situación pero, como se ha visto, subsisten aún lagunas, vacíos, tanto en el plano normativo, que es en el que más se ha avanzado, como en todos los demás en los que apenas sí se formulan interrogantes acerca de cómo puede ser.

## C. ADMINISTRACION LOCAL Y DESARROLLO RURAL

### 1. *El desarrollo regional y el DRI*

La cuestión regional no es en absoluto novedosa en Colombia. Estaba ya presente desde la época en que se inició la configuración del Estado-Nación, proceso aún inconcluso. Sin embargo, sólo recientemente ha pasado a un primer plano como resultado de la preocupación por las disparidades

<sup>2</sup>Los estudios de caso revelan que en los distritos donde el DRI ha realizado inversiones significativas en infraestructura y ha establecido cooperativas, se han logrado volúmenes de comercialización crecientes.

<sup>3</sup>Fajardo y Bernal (1987) citan: "Una apreciable proporción de los productos presumiblemente originarios de la economía campesina, provienen de explotaciones comerciales tecnificadas", palabras recientes del Presidente de la Junta Directiva de la SAC.

<sup>4</sup>Por ejemplo, el Censo Agropecuario lleva siete años de retraso.

regionales del desarrollo nacional, consecuencia de la lógica del patrón de acumulación vigente e, indirectamente, de las repercusiones espaciales de las políticas económicas adoptadas.

Las estrategias y políticas de desarrollo regional, urbano y rural, han sido de dos tipos: las de carácter global o general, orientadas al conjunto del país y al logro de una cierta distribución de la población y de las actividades; y las de alcance estrictamente local, relativas a áreas específicas consideradas independientemente del conjunto nacional. Como resultado de los intentos por aplicar dichas políticas, se ha desarrollado en el país una estructura bastante compleja; han proliferado instituciones e instancias plagadas de duplicaciones, que parecieran ser suficientes para encarar los propósitos de la planificación del desarrollo.

El programa DRI es concebido como un conjunto de proyectos dispersos en la heterogénea geografía campesina y ligados, en su diseño e implementación, al desarrollo local y microrregional; esto ha provocado el surgimiento de restricciones importantes, entre las que destacan:

—La inexistencia de criterios para considerar la articulación de la economía campesina con otras formas de producción, tales como la agricultura comercial tecnificada y la agroindustria.

—La tendencia a la especialización en ciertos cultivos que también son producidos por la agricultura moderna.

—La ausencia de una concepción regional en el diseño de la infraestructura, particularmente vial, con lo que la integración física y territorial no ha sido un resultado destacado.

—Los criterios para la asignación de los recursos y para la programación del crédito resultan de decisiones de carácter central, que no consultan las necesidades locales y regionales.

—La insistencia en no considerar el problema de las tierras como parte del programa, el cual se centra exclusivamente en el aumento de la productividad.

—La inconsistencia entre la definición de las áreas DRI y aquellas en las que las entidades ejecutoras del programa desarrollan sus proyectos.

Sin embargo, la limitación más decisiva deriva del patrón de acumulación vigente y del estilo de desarrollo adoptado que hacen a las zonas rurales tributarias de excedentes hacia el sistema económico central, antes que zonas incorporadas al proceso de generación e innovación tecnológicas particularmente en lo referido a la economía campesina, lo que, de acuerdo a lo observado en el caso colombiano, aconsejan interrogarse acerca del carácter de las relaciones Estado-regiones-comunidades locales, máxime en la circunstancia de una reforma política de indiscutible trascendencia. Se sabe que la descentralización, más que en dotar de recursos y responsabilidades a entes subnacionales, consiste en crear las condiciones para que las comunidades locales y regionales identifiquen los objetivos de su propio desarrollo y asignen autónomamente los recursos de que dispongan. En este contexto, corresponde a las entidades nacionales tratar de compatibilizar los objetivos locales y regionales con los nacionales, macroeconómicos y globales.

Si hubiera una modificación de las relaciones Estado-regiones podría hablarse de una auténtica descentralización. El caso colombiano es aún demasiado reciente y no se ha desarrollado en todas sus implicaciones para hacer una evaluación desde esta perspectiva. Sin embargo, los textos de los decretos y leyes, así como los discursos políticos apuntan en esa dirección. Una lectura detallada de éstos, sin embargo, muestra que hay limitaciones.

Es importante la ampliación del programa DRI a todo el territorio nacional. Por un lado, significa el reconocimiento de su potencialidad para fortalecer las regiones de economía campesina, dado su aporte real y posible a la economía nacional; y por otro, considerando las posibilidades de una mayor participación local y regional en el proceso de decisiones, es dable pensar que “los distritos o comarcas (regiones) pueden constituir una base objetiva para la planificación del desarrollo regional en la medida en que, por ley, se constituyan ya no solamente en realidades económicas, sociales y culturales, sino también en instancias reconocidas de gestión político-administrativa” (Fajardo y Bernal, 1987, p. 50).

Finalmente, la expansión del programa DRI en las zonas de colonización hace que el problema de la tierra deba ser considerado necesariamente y no excluido, como ha sido hasta el momento, de su ámbito de acción. La coincidencia de la iniciación del programa con el desmonte de la reforma

agraria, las reclamaciones de los usuarios por una dotación mayor de tierras y los problemas que se han enfrentado en algunos distritos por esta causa, hacen inevitable la intervención en las relaciones de propiedad.

El proceso de descentralización, ha conducido al DRI a una situación crítica en la cual puede convertirse en la estrategia líder del proceso, o perecer a causa de las dificultades existentes para adecuar las instituciones a las nuevas condiciones de operación y a causa de la lenta capacidad de respuesta de los entes municipales para asumir sus nuevas responsabilidades en la gestión del desarrollo.

## 2. *El fortalecimiento municipal y el DRI*

Como se ha afirmado, la reforma recién aplicada en Colombia, cuyo énfasis central es el fortalecimiento municipal, afecta particularmente al Fondo DRI y a otras instituciones que intervienen en el desarrollo rural. Veamos cuáles funciones corresponden, desde esta perspectiva, a los municipios y a las instituciones nacionales y regionales, antes de proceder a formular algunas consideraciones acerca de cómo orientar el proceso y adecuar los entes territoriales.

### a) *El municipio y el desarrollo rural*

El conjunto de disposiciones adoptadas pueden transformar la vida urbana y ayudar a mejorar las condiciones de la vida rural. En efecto, los recursos que han empezado a recibir los municipios deben destinarse en su totalidad a proyectos de inversión, en cumplimiento de las nuevas funciones que antes correspondían a entidades nacionales.

Estos recursos se asignarán a proyectos de saneamiento ambiental, infraestructura económica y social, conservación de las cuencas hidrográficas y proyectos de desarrollo rural. Es decir, estarán orientadas a satisfacer las necesidades básicas de la población tanto urbana como rural. Se ha delegado además en el municipio, la prestación de la asistencia técnica integral a los pequeños productores, la construcción de las obras de infraestructura y la prestación de los servicios requeridos por un proyecto DRI, así como la función de agilizar la adjudicación de baldíos.

En este sentido, “todos los municipios deberán constituir entidades de asistencia técnica agropecuaria donde los productores podrán demandar la ayuda... que requieren para ampliar, mejorar, y hacer más productivos sus cultivos”<sup>5</sup>. Del mismo modo, se reestructuraron el Fondo DRI, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, (INCORA). Así, los municipios deben incluir en sus planes de desarrollo programas DRI, los cuales serán cofinanciados por el Fondo DRI, el ICA e INCORA, y podrán participar en la ejecución de programas de seguridad alimentaria.

### b) *El papel del Fondo DRI*

La ampliación del programa DRI obedece al propósito de “lograr un adecuado aprovisionamiento de alimentos, a buenos precios para el consumidor y con suficiente ingreso para el productor”<sup>6</sup>. El objetivo principal del Fondo consiste en cofinanciar con el municipio y otras entidades, programas y proyectos de inversión en las áreas de economía campesina, minifundio y colonización. Estas áreas y los porcentajes de cofinanciación que asumirá el Fondo serán definidos por la Junta Directiva de la entidad. Dada la heterogeneidad regional y local se presume que la política de cofinanciación debe ser flexible. Por otro lado, la existencia de departamentos, corporaciones de desarrollo regional, regiones de planificación y asociaciones de municipios permite, hipotéticamente, considerar la posibilidad de negociaciones de carácter regional.

<sup>5</sup>Intervención del Presidente Barco, para explicar al país las decisiones sobre descentralización adoptadas por el Gobierno, 17 de enero de 1987.

<sup>6</sup>*Ibid.*

Por otra parte, el fondo DRI fijará, con sujeción a las orientaciones del Ministerio de Agricultura, los lineamientos básicos de la política DRI a nivel nacional. Además, fijará los criterios para la ejecución de los programas y proyectos de inversión, acordados en los convenios de cofinanciación y establecerá los requisitos técnicos, administrativos y financieros. Además, promoverá y coordinará los sistemas asociativos de pequeños productores y la participación de la comunidad a través de los comités de usuarios, los cuales serán reglamentados, en su composición y funciones, por el Gobierno Nacional.

#### *c) Otras instituciones*

En este proceso intervendrán el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que propiciará la organización comunitaria y capacitará a los técnicos agropecuarios; el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, que cofinanciará con los municipios la construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales y regionales; la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), que desarrollará programas de información, capacitación, consultoría y asesoría técnico-administrativa y de gestión en los municipios, a la vez que formará y adiestrará a los funcionarios locales; el INCORA, que delegará en los municipios la función de obtener la información requerida para la adjudicación de baldíos. La función más importante corresponde al ICA, dado que los programas de asistencia técnica que realiza esta entidad y los departamentos han sido transferidos a los municipios. En adelante, los departamentos fijarán las normas técnicas, que se regirán por las investigaciones realizadas por el ICA, y coordinarán tales programas. Así, el Gobierno Nacional definirá los servicios de asistencia técnica que deban prestarse a nivel local, su naturaleza y prioridades y los requerimientos de idoneidad del personal. El ICA podrá, además, prestar apoyo técnico y financiero complementario a los municipios y los departamentos harán el seguimiento y evaluación.

En síntesis, se pueden destacar los siguientes puntos: la cofinanciación, la asistencia técnica, la asesoría, el apoyo, la vigilancia y control, constituyen las figuras básicas de la relación entre los entes locales y los nacionales, en la cual aquéllos ejecutan mientras éstos planifican y coordinan; es decir, las entidades nacionales y los departamentos fijarán criterios, políticas, normas técnicas, establecerán el monto y destinación de los recursos, emitirán conceptos sobre los presupuestos, coordinarán, harán seguimiento y evaluarán los programas y proyectos de inversión. Por su parte, los municipios recibirán los recursos y los invertirán según las prioridades establecidas por los entes nacionales, creando para ello las dependencias requeridas según los parámetros fijados por la ley y el gobierno nacional o contratando la ejecución de los proyectos con entidades públicas o privadas.

¿Cuál es, pues, la pretendida autonomía si los municipios no son libres para crear impuestos y generar recursos, ni para gastarlos? En este sentido, las leyes 3a y 11 de 1986 se han esforzado en establecer todo tipo de controles administrativos que incrementan las posibilidades de que la nación se inmiscuya en los asuntos fiscales municipales.

De igual forma, uno de los efectos evidentes de la transferencia de recursos y funciones al nivel local y de la participación de la comunidad en la asignación de los mismos, es la concentración local de los conflictos políticos que se generen alrededor de la vigilancia del destino de los recursos y de la prestación de los servicios públicos.

No obstante todas las limitaciones, ambigüedades y vacíos, la legislación constitutiva de la reforma es un paso importante aunque insuficiente, en la perspectiva de revitalizar la vida local y dentro de ella los asuntos propiamente rurales. Se requiere ahora emprender el proceso de modificación institucional, en virtud del cual las entidades territoriales subnacionales se conviertan en el principal vehículo de gestión del desarrollo.

#### D. CONSIDERACIONES FINALES

Recapitulando sobre lo expuesto acerca del caso colombiano podemos destacar los siguientes puntos: tradicionalmente los gobiernos locales han carecido de capacidad para cumplir un papel

fundamental en la transformación del espacio económico y social; la reciente reforma, constituye una posibilidad real de modificar la anterior situación; tal reforma afecta particularmente a las entidades que se han ocupado de los proyectos DRI y transfiere una gran parte de esta responsabilidad a los municipios; el programa DRI ha probado tener gran potencialidad como factor del desarrollo local y regional, no obstante sus limitaciones. En consecuencia, conviene preguntarse qué tipo de adecuaciones se requieren hacer a los gobiernos locales para que el proyecto político de la reforma se materialice y cuál debe ser el contexto de desenvolvimiento de las acciones de las instituciones locales, regionales y nacionales para lograr los propósitos de mejorar las condiciones de vida de la población. A explorar algunas posibilidades en torno a estos interrogantes dedicaremos lo que resta del presente artículo<sup>7</sup>. Como es obvio, resulta más fácil describir y destacar las limitaciones, que formular propuestas que tengan viabilidad política y financiera.

Algunos lineamientos para la formulación de una estrategia de fortalecimiento de la localidad serían:

—Para que el país se beneficie de los efectos positivos de la reforma institucional, es necesario emprender esfuerzos serios y decididos con el fin de adecuar y modernizar los entes municipales.

—Tales esfuerzos deben resultar de procesos de concertación entre los gobiernos locales y las entidades regionales, departamentales y nacionales que transfieren funciones a aquéllos.

—Del mismo modo, deben derivar de un claro empeño de planificación local a fin de que los nuevos recursos se orienten en función de las prioridades y en una perspectiva de mediano-largo plazo.

—Las acciones deben planificarse como resultado del análisis y evaluación de las limitaciones existentes y de las potencialidades asociadas a los nuevos regímenes administrativos, fiscales y políticos. En tal sentido, debe mejorarse el conocimiento que se tiene de la problemática local.

—El ámbito espacial más apropiado para la orientación de los esfuerzos y la concertación interinstitucional es la región, entendiendo por ella los diferentes subsistemas urbanos y sus entornos rurales, identificados al crearse en las regiones de planificación y las corporaciones de desarrollo regional.

—En la medida en que la transformación de las estructuras de gobierno local y regional sea un proceso largo, confuso y difícil, las acciones encaminadas en esa dirección deben resultar de una planificación interinstitucional de los programas necesarios, en la cual deben considerarse fundamentalmente los recursos técnicos y financieros con que las entidades regionales, departamentales y nacionales pueden contribuir al proceso.

—Los programas de apoyo a los gobiernos locales que resulten de la planificación y concertación interinstitucional deben tener un fuerte componente de capacitación de los funcionarios municipales actuales y potenciales.

—La legislación que dio vida a la reforma fue explícita en lo relativo a esta función de apoyo, planificación, coordinación y asistencia técnica por parte de entidades nacionales, departamentales y regionales.

Una estrategia de fortalecimiento de la localidad debe tener los siguientes objetivos generales: identificar y adecuar la funcionalidad económica de cada localidad en un contexto regional; promover la organización social para la participación comunitaria en el proceso de decisiones local y regional; crear y consolidar la capacidad planificadora y de gestión de las entidades territoriales locales. Más específicamente, se debe buscar mejorar la capacidad de negociación de la región y de la localidad a fin de canalizar recursos de nivel nacional y departamental, mejorar la capacidad de

<sup>7</sup>Nos basaremos en una experiencia concreta que se ha desarrollado a nivel regional en Colombia y sirve de base para el diseño de propósitos similares en otras regiones. Se trata de la "Estrategia de fortalecimiento de la localidad y apoyo concertado a los gobiernos municipales" de la región jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional río Negro-Nare (CORNARE). Al respecto existen varios documentos, tanto propositivos como de evaluación de los resultados, elaborados por la Oficina de Planeación de la entidad.

autogestión, dinamizar los potenciales de desarrollo económico y social, articular y complementar el trabajo interinstitucional y consolidar los gobiernos locales.

Los componentes fundamentales de esta estrategia serían, por un lado, un proceso de conocimiento de la problemática regional y local, el cual incidirá en la capacidad de formular y ejecutar planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social. Tal proceso debe ser continuo, sistémico y prospectivo y debe tener el fin último de generar suficientes elementos de juicios para influir en la toma de decisiones. Este proceso de análisis y planificación espacial-regional debe abarcar aspectos tales como: la relación de la región en el sistema urbano-nacional y departamental; la determinación del papel económico de los municipios; la precisión de las áreas de manejo de recursos naturales y de planificación agropecuaria; la configuración de una red jerarquizada y articulada de asentamientos humanos; la definición del tipo de adecuaciones funcionales requeridas en tal red para apoyar las actividades rurales; la caracterización municipal necesaria para emprender acciones de adecuación y modernización administrativa a nivel local, en un contexto regional. Todo lo anterior debe organizarse en torno a un sistema de información para la planificación del desarrollo regional y local.

Por otro lado, debe contener un conjunto de programas orientados a acompañar y apoyar a las administraciones municipales en el proceso de transición hacia el nuevo régimen administrativo, fiscal y político, y a incrementar la capacidad de autogestión local.

Más específicamente, se trata de: mejorar la capacidad de comprensión y análisis de la problemática local y regional; promover la planificación local en un contexto regional y la capacidad de programar las inversiones municipales; adecuar y mejorar la capacidad de gestión administrativa; incrementar la eficiencia en el recaudo de los ingresos, en la ejecución del gasto y en la prestación de los servicios públicos locales; promover la organización social para la participación y el trabajo comunitario; implantar la gestión ambiental y la planificación agropecuaria en un contexto de desarrollo rural integral; promover la articulación e interacción entre los gobiernos locales a nivel regional.

Para avanzar en esta perspectiva se requieren al menos cuatro programas articulados, diseñados y ejecutados como procesos de investigación-acción, en los que es fundamental la participación de los funcionarios locales. Tales programas, que deben ajustarse a las particularidades locales, concertarse con cada municipio e involucrar sus recursos propios son:

—Programa de asesoramiento en planeación del desarrollo, diseño de infraestructura y equipamiento social, orientado a crear o fortalecer la planificación y gestión locales de proyectos de inversión, en coordinación con los entes regionales departamentales y nacionales. Para los efectos prácticos, se concreta en la creación de oficinas de planificación municipal orientadas al ordenamiento territorial, a la reglamentación y diseño de normas y procedimientos de uso del suelo urbano y rural, al desarrollo de sistemas de información locales, a la preparación de los planes de desarrollo municipal, los cuales deben convertirse en los programas de gobierno del alcalde elegido popularmente. La viabilidad política de tales planes deriva de su negociación a nivel del concejo municipal.

—Programa de asesoramiento en programación y ejecución de proyectos de inversión pública municipal, orientado a la capacitación para la preparación de planes de inversión y presupuestos municipales cuatrienales, en los que se prevean los recursos de que se dispondrá, los créditos requeridos en función de su contribución a la satisfacción de las necesidades básicas locales.

—Programa de asesoramiento en aspectos administrativos y fiscales, orientado a introducir métodos y prácticas modernas de gestión municipal. Este programa consiste básicamente en capacitar a los funcionarios locales en el proceso de adecuación de las estructuras administrativas y fiscales a los requerimientos de la reforma del régimen municipal. En este sentido, además de la capacitación que deriva del aprender haciendo, se debe preparar a los funcionarios municipales, actuales y potenciales, mediante cursos especializados en administración pública, sistemas de dirección y toma de decisiones, administración de servicios municipales, hacienda pública, administración presupuestaria y financiera, administración de personal, regímenes de contratación, etc.

—Programa de asesoramiento en gestión ambiental y planificación agropecuaria municipal, orientado a desarrollar a nivel local la capacidad de identificar problemas y soluciones de tipo ambiental, coherentes con un manejo adecuado de los recursos naturales, particularmente las cuencas hidrográficas, y con la creación de los mecanismos de programación y gestión local que permitan la prestación, por los municipios, de la asistencia técnica agropecuaria y la ejecución de proyectos DRI y de seguridad alimentaria. El propósito básico consiste en crear y organizar, en coordinación con las entidades relacionadas con el desarrollo rural, los centros agrarios municipales estipulados en la ley.

Los tres primeros programas apuntan en la dirección de fortalecer técnica y operativamente los gobiernos locales para la administración y gestión del desarrollo económico y social. El cuarto es de gran importancia porque permitirá articular las actividades propiamente urbanas con las rurales y exige del trabajo y la coordinación interinstitucional. Permitirá, en consecuencia, la formulación y ejecución de proyectos DRI, de alcance local y regional, y servirá de base para la negociación de recursos técnicos y financieros con entidades regionales, departamentales y nacionales.

Sin embargo, queda la disyuntiva del destino real de los esfuerzos, ya que existen regiones y localidades cuya escasez de recursos y grado de desigualdades es extrema y en las cuales los conflictos sociales y políticos son más grandes. Justamente es en estas regiones y localidades donde aún no se desarrollan programas DRI y donde la economía campesina de subsistencia tiene un papel más fundamental. La atención prioritaria que deben recibir estas áreas, dentro de la búsqueda de una nueva concepción del desarrollo rural que identifique claramente las posibilidades de desarrollo de economías campesinas locales y regionales, en la perspectiva de mejorar las condiciones de vida y trabajo de la gran mayoría de la población rural del país, podría incorporar las siguientes consideraciones:

—Es necesario reorientar la producción de pan coger, elemento de primer orden en la reproducción de la vida campesina, hacia una mayor racionalidad nutricional. Así, se debe identificar en cada región el modelo de parcela que mejor satisfaga las necesidades alimenticias de la familia, que concuerde con el tipo de producción orientada al mercado y con los recursos naturales disponibles.

—En este sentido, el desarrollo tecnológico debe orientarse a la búsqueda de una mayor eficacia en el aprovechamiento de los recursos propios, recuperando la tecnología campesina. Deben identificarse en cada área agroecológica homogénea los productos y modelos de producción más adecuados a la economía campesina, combinando aspectos económicos, tecnológicos y agroecológicos con los elementos socioculturales característicos de cada asentamiento campesino.

—En Colombia existen ventajas comparativas para el cultivo y exportación de productos tropicales, que serían adecuados a la estructura de producción campesina. Sin embargo, poco se han investigado y fomentado estas líneas (hortalizas, frutas, especias, carnes de especies menores) que por su alta elasticidad-ingreso tendrían posibilidades también en el mercado interno. Esto debe complementarse con el estímulo a la pequeña y mediana agroindustria local y regional.

Así, la aplicación de un modelo de desarrollo rural campesino, a partir de cultivos y modos de explotación adecuados a su racionalidad, implica un cambio radical de las políticas e instrumentos institucionales vigentes, y un cambio en la concepción tradicional del Estado y de la sociedad colombiana acerca de las funciones que la economía campesina debe cumplir. Con la ampliación del programa DRI y la transferencia de recursos y responsabilidades a los municipios, la posibilidad de avanzar en la solución de uno de los problemas más agudos del país está a la mano.

#### *Bibliografía*

- Ahumada, J. (1987): *Actualidad y futuro del gobierno local en la región latinoamericana y del Caribe*. Santiago de Chile: ILPES pp. 2 y ss.
- BCH-FFDU (1986): *Una revolución descentralista*.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1986): *Progreso económico y social de América Latina*, Washington.

- Bustamante, D. (1986): La transformación nacional y la cuestión agraria. *Revista nacional de agricultura*, N° 877, Bogotá: Sociedad de Agricultores de Colombia.
- Calderón R., Mario (1987): *Un nuevo municipio. Un nuevo país*, Bogotá: Banco Central Hipotecario.
- Chenery, H. y otros (1974): *Redistribution with Growth*. Washington: World Bank.
- Chica, J. (1987): *Gestión municipal y entendimiento*. Ponencia de la Cámara de Comercio de Medellín a la Asamblea de Confecamaras, Popayán.
- Chonchol, J. (1981): Por nuevas estrategias de desarrollo rural. *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. xv N° 58. Sociedad Interamericana de Planificación.
- de Mattos, C. (1986): *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*. Santiago de Chile: ILPES.
- (1987): *Mito y realidad de la planificación regional y urbana en los países capitalistas de América Latina*. Santiago de Chile: ILPES.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (1977): *Programa DRI*, Bogotá.
- Dunhan, D. (1982): Historia y economía política de las políticas relativas a los pequeños agricultores. *Revista de la CEPAL*, N° 18. Citado por C. de Mattos *op. cit.*
- Fain Boin, I. (1986): *El impacto de la política económica sobre el sector agropecuario*. Bogotá: Banco de la República. Citado por Fajardo y Bernal *op. cit.*
- Fajardo, D. y F. Bernal (1987): *Diferenciación regional, desarrollo rural y descentralizado*. Fedesarrollo, CID-U Nacional. Ponencia al Seminario Espacio económico y políticas para la economía campesina, CIE-U de A. Medellín.
- FAO/Banco Mundial (1975): *Colombia proyecto DRI*, Roma.
- Presidencia de la República (1987): *Autonomía municipal*. Bogotá.
- Weitz, R. (1985): *Desarrollo rural, principios, planificación e implementación*. Sociedad Colombiana de Planificación. Bogotá: Canal-Ramírez-Antares, pp. 308 y ss.

## *Capítulo V*

# **EL SECTOR PUBLICO, LOS SERVICIOS Y LAS AREAS RURALES MARGINADAS: EXPERIENCIAS EN ECUADOR Y GUATEMALA**

*Pedro Goic*

## **A. EL SECTOR PUBLICO AGRICOLA Y EL SECTOR CAMPESINO**

### *1. El sector público agrícola*

El sector público agrícola por muchos años permitió abordar la problemática sectorial, que consistía principalmente en aspectos productivos y económicos.

Las funciones eminentemente técnicas de los ministerios de agricultura se cumplían sin mayores interrupciones y las presiones ejercidas por los grupos de agricultores más acomodados consistían principalmente en actividades gremiales en pro de la fijación de precios más favorables, la ampliación de plazos y bajas tasas de interés a los créditos y trato aduanero especial para algunos equipos e insumos importados.

En la resolución de la mayoría de estas peticiones al ministerio de agricultura les cabía una participación muy pasiva, ya que muchos de los temas se resolvían a nivel de los ministerios de economía y/o de finanzas, con lo cual se demostraba desde el comienzo, que las políticas sectoriales estaban supeditadas a las de índole macroeconómica.

El sector público agrícola se fue estructurando sobre la base de organismos e instituciones autónomos, semiautónomos y de administración centralizada, y sin una dirección única ya que incluso dependían de diversos ministerios. Por ello existían distintos grados de autonomía administrativa y diferentes criterios profesionales para abordar una problemática dada.

La problemática campesina, por su parte, debió ser abordada por diversos organismos cuyos funcionarios no tenían un criterio uniforme para tratar asuntos de contenido económico-social y mantenían por lo general, la estructura de pensamiento clásica de los ministerios de agricultura frente a la realidad. Ello hizo que en épocas más recientes, quienes plantearon posibles soluciones a los problemas del campesinado, además de enfrentar muchas veces la oposición política, debieron remontar una estructura jurídico-institucional concebida y establecida para favorecer otros objetivos, lo que además de originar conflictos de intereses, en muchos casos, ocasionó situaciones de violencia.

En lo social la participación campesina es una actividad esporádica a pesar de que constituye un ámbito legítimo de la expresión de los intereses objetivos de los campesinos; sin embargo, dicha actividad no puede existir de manera efectiva si previamente no se ha formado una conciencia clara de la problemática económico-social que enfrentan los campesinos a través de organizaciones populares y democráticas que la expresen.

### *2. El sector público agrícola y el sector campesino*

En muy pocos casos existe una relación fluida, estructurada, de respeto mutuo y con carácter de permanencia, entre el sector público agrícola y el sector campesino. Ello ha ocurrido excepcionalmente en aquellos programas de alto contenido social que incluyen políticas de desarrollo

campesino, en cuyo caso ha habido una relación intensa, aunque temporal; en el resto, el contacto ha sido mínimo, circunstancial y de limitado beneficio para el sector social.

Son escasas y tangenciales las funciones públicas que llegan al campesino y con seguridad ninguna ha sido establecida para favorecerlo en forma exclusiva. Las dos funciones más típicas y propias del sector público agrícola —la investigación y la asistencia técnica, por ejemplo— están dirigidas a satisfacer las necesidades de la empresa agrícola grande y mediana. La investigación tiende a favorecer el desarrollo de nuevas variedades o a mejorar los procesos culturales para elevar el rendimiento de productos de alto valor, ya sea para la exportación o para la transformación; y por otro lado, poco o nada se investiga en materia de productos básicos de consumo final, que son los característicos de las explotaciones campesinas. La rentabilidad de la inversión de investigaciones relacionada con productos de alto valor agregado es mayor la que obtiene investigando otros productos. A ello se suma la tendencia, en muchos países, a exigir que se autofinancien funciones que constituyen responsabilidad, no exclusiva, pero sí mayoritaria, del Estado; esto tiende a incorporar no sólo un cariz económico a la investigación agronómica, sino —lo que es de por sí muy grave— un concepto casi comercial que deja marginada una gran cantidad de productos.

Por último, los campos y estaciones experimentales están situados en suelos que poseen las mejores condiciones productivas, lo que facilita en muchos casos la espectacularidad de los resultados, que no alcanzan al campesino pobre.

La segunda función del sector público agrícola, la asistencia técnica, se apoya en las fuentes de información que provee la tecnología aplicada en países extranjeros y en los resultados de la propia investigación nacional, ninguna de las cuales suele estar vinculada con las necesidades de los campesinos. Por otra parte, en muchos países se han establecido programas de asistencia técnica por líneas de productos con metas de cubrimiento en superficie. Ello hace que para el funcionario público sea más cómodo ponerse en contacto con unos pocos grandes y medianos productores para alcanzar esas metas, que distribuir su tiempo visitando a innumerables campesinos que suelen estar muy dispersos.

Se ha señalado anteriormente que respecto de otras funciones, como son las de crédito y comercialización, el sector campesino tiene un acceso limitado; los usuarios y beneficiarios de ellas son siempre los productores medianos y grandes y el grupo intermediario. Salvo en los casos aislados de crédito supervisado, el Estado no ha sido capaz de adaptar la estructura jurídico-administrativa a las condiciones y posibilidades de los campesinos. Las carencias y debilidades que acusa la relación entre el sector público agrícola y el sector campesino tienen su origen, por un lado, en la inflexibilidad del Estado, y por otro, en la escasa presión real que pueden ejercer las organizaciones campesinas existentes en América Latina, contradicción que refleja en buena medida la orientación de las estrategias de desarrollo para el sector rural.

## B. LOS SERVICIOS PUBLICOS EN AREAS RURALES MARGINADAS: LOS CASOS DE ECUADOR Y GUATEMALA

Las experiencias recientes que se han realizado en Ecuador y en Guatemala representan acciones concretas para producir cambios sustanciales en la atención de áreas rurales pobres. La inclusión de los campesinos en los diferentes niveles decisorios ha sido fundamental para producir cambios en las instituciones y en determinados casos, ha exigido que las autoridades superiores del sector público agrícola alteren en los procedimientos tradicionales de planificación y programación, para dar así una respuesta más adecuada a la demanda de servicios de los campesinos. Los casos mencionados pueden considerarse como esfuerzos valiosos desde el punto de vista institucional y de la participación de la base social en programas y proyectos de desarrollo rural y campesino. En lo que sigue se hará una descripción y análisis de estos temas, formulando algunas generalizaciones en aquellos aspectos que, por su amplitud y naturaleza, pueda tener réplicas en otros países de la región latinoamericana.

### 1. *La coordinación institucional del sector público en el desarrollo de áreas rurales marginadas*

El sistema institucional de servicios en áreas rurales pobres se ha basado en el aprovechamiento de la infraestructura física y humana de las instituciones, que directa o indirectamente se relacionan con el sector público agrícola. El mecanismo ha sido la creación de un organismo de coordinación, que en el caso del Ecuador, emanó de un decreto ejecutivo. Dicho ente coordinador debe estar ubicado en el más alto nivel posible de la estructura institucional y concentrar los recursos, internos y externos, destinados a llevar a cabo los planes, programas y proyectos orientados al desarrollo campesino. Los dos elementos señalados, ubicación institucional y manejo de los recursos, son en la práctica los que permiten la coordinación eficaz.

En el Ecuador, en el período comprendido entre 1979 y 1984, se estableció dentro de la administración pública un subsistema para el desarrollo rural y la atención preferente de los campesinos marginales. En ese país se ha realizado la mejor experiencia en el sentido de apoyar y asistir a los que han sido definidos en este trabajo, como componentes de la agricultura campesina. Los aspectos institucionales y legales, el conjunto de actividades que desde la planificación, formulación y evaluación del programa y proyecto de desarrollo de las áreas rurales pobres, se articularon en el subsistema de la administración pública para el desarrollo rural, coordinado por una Secretaría dependiente de la Presidencia de la República. La función primordial del Subsistema de Desarrollo Rural, consistió en "conducir el proceso de desarrollo rural integral, en los aspectos referentes a la formulación, ejecución, aprobación, seguimiento y evaluación de sus políticas, programas y proyectos"<sup>1</sup>. El subsistema de desarrollo rural no significó la creación de un nuevo o frondoso aparato institucional. Se aprovecharon al máximo todas las instancias de organización existentes, las que fueron ordenadas y racionalizadas; en algunos casos, se agregaron otras para asegurar una eficaz conducción y capacidad operativa. Por sus características esta estructura debió funcionar como un centro rector de políticas, tener la capacidad para formularlas, atender las necesidades para una operación eficaz y adecuar los componentes del sector público a la estrategia de desarrollo definida.

La organización institucional de dicho subsistema estaba compuesto por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), ente superior de la planificación nacional; la Secretaría de Desarrollo Rural Integrado (SEDRI), que cumplía las funciones de programación, seguimiento y evaluación de proyectos; y el Fondo Nacional de Desarrollo, que orientaba y canalizaba los recursos hacia proyectos específicos. En el corto período 1981-1984 se logró institucionalizar jurídicamente dicha organización; incluir un número importante de organismos de la administración pública en el proceso de formulación, constitución de unidades ejecutoras y puesta en marcha de proyectos de desarrollo rural; movilizar una gran cantidad de personal técnico y administrativo en torno a la ejecución de los proyectos; concitar la atención internacional y obtener financiamiento externo, lo que obligó también a procesar recursos nacionales de contrapartida; estructurar una metodología de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos en que se daba cabida a la participación campesina (Comité Asesor) a los técnicos (Comité Técnico) y a los intereses regionales (Consejo Asesor Provincial), con lo cual se aseguraba la posibilidad de viabilizar los proyectos no solamente con el apoyo político de las altas autoridades nacionales, sino también con el de las provinciales.

La SEDRI, las unidades ejecutoras y el Fondo Nacional para el Desarrollo se constituyeron así como entes nuevos que no entraban en conflicto con la estructura institucional vigente, no despertaban resistencias ni resentimientos, porque eran pequeños, requerían la ayuda de las instituciones ya consolidadas y además, financiamiento para que éstas cumplieran las funciones básicas y las finalidades para las cuales habían sido creadas. La diferencia estaba en que ahora esas acciones se ejecutarían en áreas de desarrollo rural, y serían coherentes con un proyecto de desarrollo para las comunidades campesinas.

La imposibilidad de convertir en leyes los decretos ejecutivos que crearon el subsistema hizo que se fundamentara su continuidad en dos aspectos básicos: a) la participación campesina, que se produjo, más que por la existencia de una estructura institucional específica, por el hecho de que en

la SEDRI se fue cristalizando como valor organizacional la necesidad de la participación campesina para que los proyectos fuesen eficaces y viables, y b) un compromiso adquirido por el Gobierno del Ecuador, con organismos internacionales y/o extranjeros, para que concurrieran financieramente a apoyar la ejecución de los proyectos que comprometían programas y clientelas específicas.

La necesidad de la participación campesina en la discusión de su situación, en la expresión de sus aspiraciones, en su intervención para la búsqueda de soluciones a sus problemas y en la ejecución de acciones conducentes a ello, está establecida en las orientaciones de estrategia para el desarrollo rural planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Estos se han concretado, por una parte, mediante la creación de los comités campesinos, a nivel de las unidades ejecutoras, y por otra, por medio de una modalidad de trabajo que permanentemente busca esa participación en todas las fases del proceso: formulación, puesta en marcha, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los proyectos. Esta participación genera un poder de presión social que no es fácil obviar. En cuanto al compromiso con los organismos internacionales y/o extranjeros, a ningún gobierno le es favorable dejar de cumplir los contratos internacionales o desahuciarlos, por lo que este compromiso también ha contribuido a la continuidad de los programas. En el caso analizado, si bien bajo el gobierno que asumió en 1984 la Secretaría fue desarticulada, pasando a formar parte de un Ministerio, en la práctica, la estructura central de coordinación y los proyectos, así como los ejes y centros de acción, se mantuvieron, fundamentalmente, por contar con financiamiento externo. Este hecho permite que en el futuro, al asumir un gobierno con distinta orientación, se reconstruya el aparato institucional central sin grandes dificultades.

En el período inicial se dio especial participación tanto en la ejecución de los proyectos, como en la integración de los comités técnicos, a algunos organismos no gubernamentales de desarrollo, participación que se consideraba de gran importancia para que continuara la asistencia a los proyectos dentro de un marco ideológico determinado. Si bien la participación tuvo aspectos cualitativos muy positivos, en general no respondieron a las expectativas y facilidades otorgadas para ejecutar acciones de envergadura en conjunto con las entidades estatales encargadas del desarrollo rural.

En el caso del Ecuador, la coordinación institucional del subsistema de administración pública para el desarrollo rural, fue altamente positiva, ya que en un breve lapso y sin producirse quiebres institucionales se logró estructurar desde el punto de vista administrativo la Secretaría Ejecutiva y las unidades ejecutoras de los proyectos. Esto permitió formular por primera vez, con esfuerzo y metodologías propias y apoyo de organismos internacionales de asistencia técnica, proyectos integrales para áreas definidas como de pobreza rural; así mismo, se logró financiar con recursos externos varios proyectos y comprometer como fondos de contrapartida importantes recursos nacionales. Lo que no se pudo estructurar, y que era pieza vital para agilizar las inversiones en los proyectos, fue el Fondo Nacional de Desarrollo Rural, que operó básicamente como una cuenta especial de la Secretaría de Desarrollo Rural en el Banco Central, con todas las limitaciones y trabas burocráticas derivadas del uso de fondos estatales regulados por leyes y reglamentos, altamente engorrosos, no solamente en el Ecuador, sino en todos los países de América Latina.

## *2. La participación social en el desarrollo de las áreas rurales marginadas*

Las experiencias recientes confirman que ante programas novedosos en algunos países de la región, según los cuales se otorga poder a las comunidades rurales mediante un sistema de organización de las aldeas o caseríos y la nominación de un representante elegido democráticamente ante el sector público agropecuario, la burocracia y las instituciones del sector, como forma de defensa, tienden a minimizar el esfuerzo de la base social y de sus representantes y más bien tratan de cooptarlos, a fin de no perder el poder que ejercen desde sus cargos burocráticos. La excesiva centralización administrativa que existe en la mayoría de los países de la región también ha incidido negativamente en la aplicación de unas pocas políticas que favorecen a los estratos más pobres del área rural. Es necesario, pues, crear mecanismos que hagan posible la incorporación a la organización del Estado

de los Consejos de las localidades o aldeas, a objeto de tener una instancia institucionalizada de poder local que permita la participación directa de las comunidades en la solución de los problemas que les son propios. En este sentido, algunos países de la región han adoptado en su Constitución Política la descentralización administrativa, por medio de varios sistemas que van desde el establecimiento de regiones de desarrollo con criterios económico, social y cultural, hasta la instauración de una pirámide coordinadora que se origina en la base de la organización espacial y alcanza el más alto nivel de la administración pública.

En Guatemala se ha creado un Consejo nacional de desarrollo urbano y rural para organizar y conducir la administración del Estado en todos sus niveles. Las leyes derivadas de esta disposición han dado lugar a la creación de los Consejos de desarrollo local (a nivel de aldea, caserío, barrio u otra forma de asentamiento humano); los Consejos de desarrollo municipal (que cubren un Municipio que es la sumatoria de varias aldeas); los Consejos departamentales (que agrupan a varios departamentos) y, finalmente, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, que será el organismo representativo y colegiado superior del sistema encargado de promover, dirigir y evaluar el proceso de desarrollo nacional en el marco de las demandas de la población.

El sistema que se está tratando de implantar en Guatemala pretende alcanzar otro objetivo fundamental: promover la organización de los consejos locales de desarrollo, y asegurando por ese medio, la participación efectiva y permanente de la población en la identificación de sus problemas y en la búsqueda de soluciones. Se piensa que con esta nueva institucionalidad se generarán planes de desarrollo para la aldea —que es la unidad geográfico-administrativa más pequeña—, compatibles con las necesidades y objetivos de los municipios, departamentos y regiones.

De lograrse lo propuesto, se registrará un gran cambio en los sistemas normalmente utilizados para elaborar planes nacionales de desarrollo, incluido el Plan de Desarrollo Agropecuario. Además, se abrirán perspectivas reales para que las comunidades rurales más pobres y alejadas participen efectivamente en el análisis de su problemática y en la proposición y búsqueda de las soluciones que vayan llevando en forma paulatina a una distribución más equitativa de los recursos financieros del país. El instrumento legal para que el sistema funcione figura en la propia Constitución Política del Estado, la que no sólo consagra la formación de los consejos locales, sino que además les proporciona fondos para operar, asignándoles 8% del presupuesto nacional a los diferentes municipios para que sea distribuido en proporción a la población de cada uno de ellos. En todo caso, independientemente de la magnitud con que se haga la descentralización administrativa, es importante, pues ha quedado explícitamente establecido que ésta es una condición básica para poder estructurar una real participación de los campesinos pobres, por intermedio de sus organizaciones, ya sean formales o informales. La promoción de organizaciones de base y la descentralización administrativa, aspectos ambos considerados prioritarios en el caso descrito, juegan un papel importante en la aplicación de las políticas de desarrollo para las áreas rurales más pobres de América Latina.

Los esfuerzos realizados en la región para favorecer el desarrollo campesino en los últimos tres decenios han abarcado acciones tan distintas como la reforma agraria o la simple creación de organismos especializados y de coordinación para el sector rural. En general la mayoría de ellos no lograron sus objetivos por diferentes causas: la inestabilidad temporal de los programas y proyectos, reestructuraciones institucionales, modificaciones reglamentarias que suelen desorientar a la población campesina, y carencia de conocimientos de la burocracia pública sobre la realidad campesina y rural. Todo esto indica que deberán aprovecharse las coyunturas favorables, con rapidez y oportunidad, para colaborar con los gobiernos que tienen la convicción doctrinaria y la voluntad política para aplicar programas intensivos de desarrollo rural. En aquellos países en que no existe una intención clara de apoyar programas de este tipo, si bien no se impide la acción que desarrollen los organismos no gubernamentales, es importante apoyar a esos organismos que aunque abarquen un universo menor, realizan acciones en áreas específicas.

Las propuestas de organización institucional deben considerar también el medio espacial en que se desenvuelve la agricultura campesina, inserta en áreas con presencia de grandes y medianos

agricultores, lo que hace difícil establecer una separación geográfica entre ambas. Por ello es necesario identificar en la mejor forma posible, los medios, indicadores o parámetros que marcan, desde el punto de vista productivo, económico y social, la línea divisoria entre unas y otras, o iniciar las acciones en áreas de exclusiva agricultura campesina.

Así como los agricultores grandes y medianos han tenido una evolución favorable, principalmente con la incorporación de principios empresariales en sus explotaciones, aplicación de tecnología moderna rentable y uso de los servicios del Estado, la agricultura campesina ha evolucionado, pasando desde producir casi exclusivamente para el autoconsumo hasta tener alguna participación en el mercado, principalmente interno. En algunos países, mediante este tipo de agricultura se cultivan mayoritariamente los productos de consumo interno. Mientras los grandes productores tienen sus propios mecanismos para desarrollar su agricultura —como son manejar instituciones financieras, poseer la mejor tierra, disponer de asistencia técnica y aprovechar los avances tecnológicos, como asimismo contar con poderosas asociaciones gremiales, tener organismos especializados para la comercialización interna y para la exportación, etc.—, la agricultura campesina prácticamente no cuenta con ninguno de los instrumentos señalados y pese que en algunos casos se han creado instituciones de crédito y asistencia técnica para servir a los pequeños productores, en la práctica éstos no han resultado favorecidos y en último término ha sido la agricultura moderna la que ha aprovechado estos instrumentos en desmedro de los pequeños productores. Conscientes, pues, de que se mantendrá la dicotomía entre el gran productor y el pequeño productor, es necesario reforzar a estos últimos para que puedan contar con algunos mecanismos que reduzcan las marcadas diferencias existentes entre ellos y el otro sector. No se trata de separar la agricultura grande de la pequeña, sino simplemente de reconocer una realidad existente en la mayoría de los países de América Latina.

### *3. Los proyectos de desarrollo en áreas rurales marginadas*

Como se ha señalado, cualquier cambio profundo de la estructura burocrática incluye como factor esencial la participación campesina, concebida como una transferencia real de poder de las instituciones a la base social. La experiencia ha demostrado que en condiciones políticas favorables, como fue el caso del Ecuador en el período 1981-1984, dicha participación no fue tan intensa como deseaban los gobernantes, debido a que los técnicos tendían a retener para sí el poder de decisión. De allí que no solamente se hace indispensable generar una estructura de coordinación, sino también adecuar procedimientos y mecanismos que permitan a las comunidades campesinas intervenir desde las primeras fases y etapas del ciclo del proyecto.

Durante la realización de la experiencia ecuatoriana, que incluyó la participación en la formulación, obtención de financiamiento, puesta en marcha y ejecución de varios proyectos de desarrollo rural, se elaboró una metodología general participativa, en conjunto con la SEDRI.

La planificación de un proyecto de desarrollo rural se fundamenta en una imagen de cambio social sobre el futuro de la sociedad y agricultura campesina de un área determinada. Esta imagen debe ser impartida tanto por los técnicos encargados de formular, poner en marcha y ejecutar el proyecto, como por los campesinos y sus organizaciones. En consecuencia, la formulación del proyecto será el resultado de un análisis de la realidad socioeconómica y política de una determinada área, en que se delimitarán los principales problemas, caracterizándose objetivamente la calidad y disponibilidad de sus recursos humanos y naturales. Formular un proyecto para el desarrollo de áreas marginales exige, por lo tanto, conocer en profundidad las causas que afectan a la población campesina del área, las relaciones existentes entre los problemas identificados y las posibilidades para superarlos. La elaboración del diagnóstico es la primera etapa del proceso de formulación del proyecto. El diagnóstico ha sido tradicionalmente realizado por especialistas en proyectos a nivel central, mediante un inventario de antecedentes secundarios y primarios, acerca de una determinada área. En esta tradición, el análisis siempre estuvo orientado hacia la actividad que se pensaba realizar, para lo cual se recopilaban datos sobre una amplia gama de asuntos a fin de elaborar el

proyecto a la luz de los objetivos políticos fijados para el campesino y su agricultura. Así, el diagnóstico y en consecuencia el proyecto, frecuentemente servía más para justificar y reforzar una inversión, que para definir una propuesta de cambio, ya que no se consideraban mecanismos de participación campesina, y en su lugar se evitaba que los usuarios influyeran en el proceso de toma de decisiones.

En razón del sustrato participativo de los proyectos de desarrollo rural en el Ecuador, el diagnóstico fue definido como una acción educativa encaminada a diseñar alternativas estratégicas de desarrollo, esto es, propuestas que por su influencia dentro de la estructura tienen mayor importancia para iniciar procesos de cambios. Sin desconocer que todo diagnóstico de la situación campesina existente en un área determinada demanda insumos teóricos y prácticos en varias disciplinas, el método de estudio enfatizó la toma de conciencia y la organización campesinas, se trataba pues de que los grupos organizados involucrados comprendiesen críticamente la problemática y asumiesen las reales consecuencias de actuar organizadamente para cambiar su realidad. Tanto el proyecto de desarrollo rural Valdivia, de la provincia del Guayas, como el proyecto de desarrollo rural Tanicuchi-Toacaso-Pastocalle, de la provincia de Cotopaxi, y el de Guamote, en la provincia de Chimborazo, fueron importantes experiencias en materia de formulación y puesta en marcha de proyectos con los campesinos y no para los campesinos. En los tres proyectos mencionados, con diferentes grados de intensidad, se procuró involucrar a los campesinos como sujetos del proceso de investigación y análisis, creándose una oportunidad, a través del diagnóstico, para que intervinieran directamente en el conocimiento de su propia realidad y en la preparación y ejecución de acciones, así como en la materialización y solución de los problemas por ellos mismos detectados. En los tres proyectos, los métodos para la participación de los campesinos en la formulación, fueron distintos, pero relacionados directamente con origen de los campesinos desde el punto de vista étnico, con los medios y factores de producción que manejaban, con el nivel de organización, con el grado de conciencia que poseían de su propia problemática y con el conocimiento previo que tenían de la idea. Así, por ejemplo, en el proyecto Guamote, lo más importante fue la composición de la población, mayoritariamente indígena, y por los escasos y degradados recursos que poseían.

En cuanto a concepción metodológica, el proyecto planteó como cuestión fundamental la incorporación de los campesinos a través de sus organizaciones, a todas las fases del mismo, y a las que se generasen como efectos del proyecto. Dentro de esa perspectiva se consideró que tal participación debía necesariamente generarse a partir de la ejecución de una serie de acciones inmediatas destinadas a articular la participación de los campesinos. La meta final consistía en que, una vez realizadas las acciones contempladas en el proyecto, con participación del Estado y comunidades, la ejecución del mismo fuera conducida por las propias organizaciones. En la estructura de la unidad ejecutora estaba el Comité asesor campesino, compuesto por cinco miembros elegidos democráticamente por las comunidades y que constituía la instancia de coordinación entre las bases y los técnicos de la unidad. La proposición definitiva, que no fue aceptada por las autoridades, era la creación de un Comité ejecutivo compuesto mayoritariamente por campesinos e integrado por el Jefe de la unidad ejecutora y un representante de la institución rectora del desarrollo rural. Este cuerpo colegiado decidiría todas las acciones previstas en el proyecto a fin de institucionalizar la participación campesina.

En la preparación del proyecto y para ser consecuente con la metodología definida, se prefirió no usar modelos de desarrollos preestablecidos, sino metodologías en que los campesinos y las comunidades del área del proyecto participaran en forma real y activa en la detección de problemas y en la preparación de los componentes del proyecto. En la línea señalada y mediante sistemas formales y no formales de investigación, los estudios que se realizaron para preparar y ejecutar el proyecto procuraron entender el funcionamiento de las diferentes comunidades campesinas en su propio medio ecológico-social\*.

\*Grupo directivo de cinco miembros elegidos democráticamente por los integrantes de una comunidad indígena de entre sus componentes.

Luego del primer encuentro con las comunidades y mediante los antecedentes recogidos en las fichas, se procedió a preparar el primer plan operativo anual, que permitió ejecutar acciones sentidas por la comunidad como auxiliares del desarrollo metodológico para la preparación del proyecto, a la vez que se pudo diseñar y aplicar una encuesta más estructurada a las diferentes comunidades, que permitió identificar los problemas de todas y cada una de ellas.

La recopilación de datos se realizó conjuntamente con la entrega de los nombramientos de los cabildos en las respectivas comunas. A fin de seguir dinamizando la participación campesina y para llenar algunas de las preguntas de la encuesta a las comunidades, se organizó el primer encuentro campesino con la participación de todos los presidentes de los cabildos del área del proyecto. Se cumplió en dicha reunión con otros objetivos además de completarse antecedentes acerca de las comunidades, tales como informar detalladamente sobre aspectos del proyecto y generar una representación democrática para integrar el Comité campesino del mismo.

La metodología y procedimiento señalados, la ejecución del Plan operativo anual y la recopilación de antecedentes para la formulación del documento del proyecto, permitieron identificar, conjuntamente con los campesinos, las necesidades más urgentes de cada una de las comunidades, lo que constituyó una excelente base de diagnóstico para iniciar a través de la aplicación del Plan operativo anual, la solución de determinados problemas. El análisis agregado de estas necesidades, conjuntamente con las encuestas realizadas, permitió preparar el primer estudio del proyecto titulado "Diagnóstico y perfiles de componentes del Proyecto de Desarrollo Rural Guamote". Este documento, que contó con la más amplia participación campesina posible, sirvió de base para iniciar conversaciones con entidades financieras externas conducentes a la financiación del proyecto. Paralelamente y recogiendo observaciones de diferentes sectores, se continuó profundizando el estudio del proyecto hasta llegar al nivel de factibilidad.

En el proyecto Valdivia\*, realizado en la costa ecuatoriana, el esfuerzo de formulación del proyecto participativo procuró promover un proceso educativo mediante la selección y capacitación de un grupo de encuestadores campesinos para el acopio y primera sistematización de la información entre la población de base, para luego iniciar el diálogo y reflexión entre los miembros de la misma.

La experiencia permite concluir que la puesta en marcha de tal proceso hace necesario que la población campesina del área del proyecto esté informada de los objetivos del proyecto y que cuente con grupos sociales organizados. Es preciso, además, que existan líderes campesinos capaces de clasificar la problemática para explicarla a sus pares y capacitarlos para "redescubrir" la realidad. El valor metodológico de la investigación participativa es que genera una interpretación de los problemas, sobre la base de datos reales; asimismo, incrementa y democratiza el conocimiento y establece condiciones para la reflexión en grupo, pues permite moverse permanentemente entre la teoría y la práctica. De allí la importancia de activar la organización social, para que la obtención del conocimiento de la realidad sea al mismo tiempo un agente movilizador para el cambio.

Como la finalidad principal del diagnóstico consiste en conocer las condiciones sociales, económicas, históricas, culturales y políticas más importantes que están influyendo y actuando en la pobreza de la población del área, a fin de elaborar una propuesta de cambio, es esencial que dicho diagnóstico tome en consideración el conocimiento popular que tiene su propia racionalidad o su propia estructura de causalidad. Ese conocimiento es el que explica, en primera instancia, los procesos reales que ocurren en un área determinada. La tarea del grupo técnico que formula el proyecto consiste entonces en articular el conocimiento popular con el conocimiento científico, para llegar a formular propuestas realistas de acción. En este proyecto, los técnicos investigadores partieron de la premisa de que el diagnóstico debía ser histórico, además de ser participativo, estructural y analítico. El paso más importante para preparar el diagnóstico fue la encuesta comunal. El acercamiento a las comunas fue facilitado por la gestión de desarrollo campesino realizada por un organismo no gubernamental. El proceso fue ordenado mediante reuniones de

\*FAO/SEDRI, "Apuntes para la formulación del Proyecto Valdivia", 1983.

información, programación y seguimiento, es decir, reuniones en las cuales a partir de la discusión, se buscaba verificar o ampliar la información, identificar vacíos, detectar problemas, comparar los datos con la percepción de los grupos, y elevar el nivel de conciencia de los participantes.

Las etapas del proceso de investigación para el diagnóstico fueron cinco: promoción, capacitación del grupo encuestador y promotor, realización de la encuesta, divulgación de la información recopilada, y elaboración de la propuesta. La información recopilada en el diagnóstico fue divulgada y discutida en asambleas generales, las que además sirvieron para verificar y ampliar dicha información. Las primeras reuniones en asamblea general fueron útiles para elaborar códigos apropiados de enseñanza-aprendizaje, es decir, representaciones o gráficos de los resultados reales entregados por la encuesta para facilitar el diálogo y la reflexión con los comuneros, y para identificar algunos temas motivadores que pudiesen conducir a un proceso pedagógico de toma de conciencia.

En la etapa de elaboración de la propuesta se procedió a determinar prioridades y necesidades y a definir alternativas de solución. Los campesinos reunidos en asamblea general empezaron a ubicar sus comunas en un contexto más amplio, y dentro de marcos históricos, interpretando su pobreza por las características sociales, económicas y organizativas del área y por otros procesos de índole práctica. A lo largo de dichas discusiones, los campesinos definieron los aspectos esenciales que deberían incorporarse en la propuesta técnica y registrarse en el documento del proyecto. Al igual que en el proyecto Guamote, a medida que se formulaba, se preparaba paralelamente, el plan operativo anual, permitiendo que se ejecutaran acciones, que por ser obvias no necesitaban mayores estudios y permitían capacitar en servicio al campesino, en aspectos técnicos, organizativos y administrativos, utilizando para su realización recursos que se asignaban a través del presupuesto del Estado al proyecto. El proceso de investigación participativa se vio truncado por diez meses de lluvias que superaron los 11 metros de agua caída\*. Esta situación determinó una economía de desastres, que profundizó el empobrecimiento de las comunidades campesinas y pesqueras de toda la zona.

Sin embargo, en el área del Proyecto Valdivia, el proceso organizativo que promovió la formulación del diagnóstico del mismo permitió movilizar ordenadamente a la población y elaborar programas y proyectos de acción frente al desastre. Ello no sólo permitió paliar sus efectos, sino que obtener financiamiento para realizar una serie de obras, tales como caminos, tiendas comunales, bodegas de almacenamiento de alimentos y de insumo y productos que posteriormente sirvieron de base para consolidar organizaciones de primer grado en las comunas y una de segundo grado a nivel de la unión de las diferentes comunas. Aun cuando este proyecto no cuenta a la fecha con pleno financiamiento, ha realizado inversiones superiores a otros que sí están financiados, debido básicamente a la organización que se dieron los propios campesinos, participando en la formulación del proyecto, y al hecho de que a causa del aislamiento, nunca se pudo formar adecuadamente la unidad ejecutora, lo que permitió que los campesinos asumieran de hecho responsabilidades que normalmente desarrolla la burocracia.

En el caso del proyecto de Desarrollo Tanicuchí - Toacaso - Pastocalle, sucedió algo similar en la metodología empleada por cuanto se utilizó más el mecanismo de la asamblea general y como instrumento, el *casette-forum*, que consistía en grabar las inquietudes de los campesinos expresadas en las asambleas generales mediante una serie de preguntas previamente establecidas por los monitores. Posteriormente se respondían las consultas de los campesinos, mediante un nuevo cassette. Esto permitió acelerar el proceso de recopilación de datos, ya que simultáneamente podían desarrollarse 30 a 40 asambleas, como asimismo acortar el tiempo para la preparación del proyecto dando libertad para discutir su problemática y emitir opiniones sin la presencia de técnicos de la unidad ejecutora.

El cúmulo de experiencias recogidas en la formulación participativa de proyectos y en la ejecución de acciones inmediatas a través de los planes operativos anuales, que como se señaló,

\*Desastre originado por el desplazamiento de la Corriente del Niño entre junio de 1982 y abril de 1983.

## **SEGUNDA PARTE: ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO CAMPESINO**

## *Introducción*

Como respuesta a esta especie de exclusión deliberada y a los embates causados por la grave crisis productiva y financiera de América Latina en la década actual, la figura del campesinado ha tendido a emerger como objeto de estudio y como integrante importante de nuevas estrategias de reconstrucción económica y social. El conocimiento de la dimensión rural y campesina, así como de sus recursos, son los ingredientes previos para iniciar un dinámico proceso de revalorización de su cultura, no sólo como acopio de la historia pasada, sino como semilla de amplias potencialidades para el futuro de nuestras sociedades. Desde esta perspectiva, la reorganización sociocultural del campesinado se plantea como una estrategia fundamentada en la comunidad rural como la base territorial, jurídico-administrativa y demográfica en la cual se articulan las dimensiones fundamentales de organización, económico-productiva y educacional. En ella será posible superar el actual aislamiento de la producción parcelaria, reducir las disparidades económicas propias de un contexto tan heterogéneo y diseñar procesos tecnológicos adecuados a cada comunidad o conjunto de ellas, en función de las condiciones ambientales, la cantidad de tierra de que disponen y de los recursos naturales y humanos existentes; sin embargo, para proyectar la comunidad rural como una forma alternativa de desarrollo de la sociedad, es imprescindible que ésta logre articular los elementos territoriales, culturales y productivos, sobre la base de la participación activa de sus miembros en la formulación y ejecución de los proyectos que dinamizarán al sector rural, para lo cual es esencial que los individuos ejerzan una cierta autonomía en las formas de vida y de gobierno propias de cada comunidad.

Una organización de esta naturaleza requiere la contraparte que le haga viable, esto es, los lineamientos y las políticas estatales que tengan como objetivo la consecución de una mayor equidad en el sector rural. Las políticas deberán orientarse a beneficiar a la pequeña agricultura familiar campesina, mediante metas que propugnen la redistribución de los recursos productivos en el campo, de tal manera que dichos productores (individual o colectivamente organizados) puedan realizar su potencial en el mercado. Para que tales medidas alcancen el efecto esperado, es necesario que el contenido social de las mismas sea progresivo, como asimismo que sea redistributivo el de los servicios básicos para mejorar la calidad de vida del medio rural y campesino.

Finalmente, parece imprescindible la participación de los beneficiarios en las decisiones sobre la ejecución de acciones específicas, sobre todo por la variada gama de situaciones microrregionales y locales del sector rural, y por el relativo aislamiento en que aún se encuentran muchas comunidades respecto del sector público central.

## HACIA LA REVALORIZACION INTEGRAL DEL CAMPESINADO

*Arturo Warman*

En un largo y complejo proceso histórico se conformó en América Latina, una visión externa y adjetiva, estereotipada, sobre el mundo rural y campesino. Predomina en ella la idea de que ese mundo es una sobrevivencia de un pasado superado, una especie de dinosaurio vivo. Se han vinculado hasta tal punto atributos como tradicional, conservador, resistente al cambio y otros que expresan imposibilidad de transformación interna al concepto del campesino que se consideran ya como categorías inherentes de ese grupo social. Con frecuencia, la pobreza, la desnutrición, la marginalidad respecto de la educación escolar y de los servicios de salud —que se confunden con la ignorancia— y otros fenómenos resultantes de la extrema desigualdad, se explican como una consecuencia del carácter tradicional y conservador de los grupos campesinos. En condiciones extremas se los culpa del retraso del conjunto de la sociedad por constituirse en un freno para un progreso inevitable.

A partir de la implantación de los modelos desarrollistas en América Latina, la supuesta resistencia al progreso se asimiló a la idea de ineficacia productiva por parte de los campesinos. La imposición de una contabilidad de empresa interesada sólo en las utilidades y aplicada a sólo una de las actividades económicas de las unidades campesinas, se usó como prueba de ineficiencia y de falta de racionalidad económica.

Esta visión penetró profundamente en los círculos y gremios técnicos y, sobre todo, en las esferas gubernamentales, de donde emanaban los proyectos y programas para el desarrollo agropecuario. Estos no sólo dejaron al margen a los productores campesinos, sino que se estructuraron como instrumentos que, en la práctica los despojaban de recursos, de líneas productivas y de potencialidades de crecimiento y desarrollo.

La visión externa también se expresó en las corrientes críticas respecto de la dirección capitalista del desarrollo, a la que opusieron un modelo similar de signo contrario que preservaba los prejuicios y coincidía, de manera expresa, con la desaparición de los sectores campesinos como un proceso deseable y fatal.

En los últimos quince años, una nueva corriente crítica mostró las limitaciones y distorsiones de esta concepción. Se documentó la racionalidad de la producción campesina y se disputó su calificación de ineficiente. De manera clara, aunque probablemente exagerada, se vinculó el comportamiento económico de los campesinos con las restricciones que derivaban de las relaciones de subordinación frente a otros agentes de la sociedad y de la economía. Se formó así una corriente que trató de explicar en forma más adecuada la resistencia del campesinado pero que no ha avanzado mucho en la exploración alternativa: la posibilidad de desarrollo campesino. Se pudieron explicar mejor la persistencia y la reproducción vinculadas al autoconsumo, pero apenas se ha avanzado en la concepción derivada: el crecimiento autónomo sostenido. Vale agregar que el nuevo enfoque no logró desplazar al anterior, que sigue dominante aunque relegado a una posición defensiva.

Esta nueva concepción, que se relaciona con las corrientes campesinistas pero que no se restringe a ellas, se ha centrado en aspectos y relaciones parciales, como los económicos, pero no ha integrado otras esferas para proponer un enfoque coherente y unitario, una revalorización integral, que sirva de base para un modelo de desarrollo y crecimiento.

## A. EL CONOCIMIENTO DE LA DIMENSION RURAL Y CAMPESINA

Estos apuntes, que no pretenden llenar ese vacío, tienen por objeto señalar algunas líneas en que es débil, fragmentario e inadecuado el conocimiento sobre la dimensión rural. Por conocimiento no me refiero a la acumulación unilateral de informaciones y a su elaboración en los centros académicos de la administración pública, sino al proceso social de intercambio, al debate que hace tomar conciencia de los problemas a la sociedad; al conocimiento que implica acción y participación.

Una de las limitaciones más severas es la fragmentación del conocimiento sobre el campesinado, al que dividimos conforme a las especializaciones y esferas de abstracción que fueron apareciendo en el desarrollo del capitalismo en el Atlántico Norte. Categorías como economía, tecnología, relaciones de trabajo y de vida colectiva, expresiones simbólicas, relaciones y acciones políticas, entre otras muchas, que en las sociedades mal llamadas "modernas" conforman ámbitos con cierto grado de autonomía y cuentan con instituciones especializadas y diferenciadas para atenderlos y promoverlos, se aplican mecánicamente para analizar el comportamiento de las sociedades campesinas. Aunque en esa separación hay mucha arbitrariedad y artificialidad, hay también funcionalidad en el caso de los países desarrollados cierta concordancia entre la manera de organizar la vida y las categorías para analizarla.

Cada vez estoy más seguro de que esas divisiones no pueden trasladarse al conocimiento de las sociedades campesinas. Con eso no quiero coincidir con el prejuicio de que éstas sean sociedades simples, sin especialización, sino establecer que los ámbitos con cierta autonomía no son los mismos y que se relacionan de manera diferente. Me atrevo a ir más allá y sugiero que las categorías analíticas convencionales no son adecuadas para el entendimiento de las sociedades latinoamericanas en su conjunto ni en cualquiera de sus partes.

Ilustro con un ejemplo. Conforme a las categorías convencionales las relaciones de producción y las de reproducción corresponden a dos ámbitos diferentes de la existencia social. Los estudios sobre el campesinado han mostrado que la familia y el parentesco son decisivos en el acceso a la tierra, en la organización de la producción a partir de la fuerza de trabajo familiar no remunerada, en la distribución del producto y en la asignación de papeles en la comercialización y la transformación, todo ello integrado con la esfera doméstica en la reproducción, con sus ciclos, y con el intercambio recíproco de bienes y servicios entre unidades simétricas y vinculadas. A partir de ese "descubrimiento" podemos formular hipótesis sobre la disfuncionalidad de la separación entre los ámbitos de producción y reproducción en otros sectores.

En las, otra vez mal llamadas, economías "informales" que alcanzan magnitudes enormes y crecientes en América Latina, los estudios disponibles nos muestran que la unidad familiar integra las funciones de producción o ingreso con las de reproducción, en un modelo que en mucho se asemeja al que se ha aplicado para las sociedades campesinas, aunque opere en condiciones radicalmente distintas que también implican subordinación. De manera menos concluyente por la falta de estudios, encontramos que en los sectores obreros y asalariados el mercado de trabajo descansa en mecanismos en que el parentesco y otras relaciones de identidad suplen a la inoperante relación entre la oferta y la demanda; también destaca en esos grupos la presencia de cláusulas de herencia que obligan a la contratación de parientes y descendientes en los contratos colectivos entre los sindicatos y las empresas, con lo cual se vinculan legalmente las esferas de la producción y de la reproducción. En el otro polo, la presencia y prolongado dominio de la oligarquía, que está lejos de extinguirse, ilustra sobre el enorme peso de las relaciones de parentesco en la formación de los grupos económicos dominantes, incluso en las actividades más modernas o de carácter gubernamental.

No me estoy yendo por las ramas. La aplicación de esas categorías se expresa en la formulación de proyectos y programas que tienen a los campesinos como destinatarios. A veces basta la suposición de un incremento en el ingreso monetario de los beneficiarios para justificar la racionalidad y utilidad del proyecto, sin tomar en cuenta qué pasa con los demás elementos

vinculados con el ingreso. Con frecuencia se establece una contradicción entre un ingreso monetario más alto y una más baja ocupación de mano de obra, lo que puede traducirse en un descenso del ingreso total en bienes y dinero para la unidad de producción campesina, o entre el aumento de productividad unitaria y el descenso de la porción del producto que queda bajo el control de la unidad productora.

También es frecuente que la participación en proyectos de desarrollo especializados o que sólo toman en cuenta una porción del quehacer campesino implique un desmejoramiento en la calidad de la vida cotidiana por la reducción de la variedad de satisfactores y el empobrecimiento de su calidad. Estos son efectos constatados y si hubiera necesidad de agruparlos bajo un solo concepto éste podría ser el de la pérdida de autonomía o la mayor dependencia de fuerzas que no otorgan prioridad, y a veces ni siquiera legitimidad ni importancia, a las necesidades y demandas campesinas.

Estas están sustentadas en un conjunto de concepciones y relaciones, de propósitos y objetivos, amparados en un complejo sistema de conocimientos y recursos. Aún sin comprender plenamente el funcionamiento de ese sistema, tenemos amplias pruebas de su riqueza, su complejidad y pluralidad. No se trata de hacer un inventario, pero puede ser importante ilustrar con algunos ejemplos la naturaleza y magnitud de ese repertorio para vincularlo al desarrollo, a los grandes problemas que en el presente enfrenta América Latina y en los que su futuro está comprometido.

## B. LOS RECURSOS DEL CAMPESINADO

La ocupación productiva, estable y sin degradar el medio natural de grandes ámbitos territoriales como la selva tropical húmeda, las tierras de ladera pronunciada o las punas altas, por mencionar sólo algunos, constituye un problema no resuelto desde el punto de vista de la técnica moderna de filiación científica. Costosos experimentos no sólo en términos de la inversión sino sobre todo en relación con la ruptura de frágiles equilibrios ecológicos atestiguan esa limitación. Esos mismos espacios han sido ocupados continuamente, a veces por milenios, por las sociedades campesinas, que han desarrollado y todavía practican un sistema complejo para su utilización. Esa ocupación implica una tecnología pero también requiere una organización espacial y social específica, conocimientos precisos sobre los recursos, patrones de consumo y de trabajo adecuados y hasta una concepción que no vea al medio como un enemigo, en fin, toda una cultura en su sentido más amplio. Esa integración refleja una evolución más o menos equilibrada, de todos los aspectos, desde el instrumental hasta las creencias y ceremonias, que no pueden reducirse a expresiones folklóricas o confinarse a niveles superestructurales prescindibles. Ese repertorio no sólo expresa una historia, una acumulación milenaria, sino que constituye un recurso para el desarrollo, un potencial de crecimiento para las reservas territoriales de nuestras sociedades.

Lo mismo puede decirse del patrimonio vegetal de las sociedades campesinas. El conocimiento agronómico moderno se ha concentrado en un pequeño número de especies vegetales, probablemente cada vez más limitado. Las dos terceras partes de la nutrición de la humanidad dependen de una decena de plantas cultivadas. Incluso en este campo reducido, la creación de variedades de más alta productividad depende de materiales genéticos creados y conservados por las sociedades campesinas. La especialización creciente contrasta con la diversidad de recursos vegetales que utilizan las sociedades campesinas con múltiples propósitos. Ese repertorio, que en el nivel más amplio es uno de los patrimonios más valiosos de la humanidad, es otra vez una expresión de la cultura campesina, de un modelo de desarrollo que puede expandirse. Desafortunadamente entre la especialización y la diversidad surge incompatibilidad inmediata en los estrechos marcos del crecimiento económico que se han impuesto en nuestras sociedades.

En otro plano no menos importante, las sociedades campesinas ofrecen modelos de cooperación, de solidaridad, de redistribución de recursos y de alternativas. De otra manera no podríamos explicar la persistencia y crecimiento de esos grupos en condiciones de marginación histórica

respecto de los servicios sociales que en otras condiciones ofrece el Estado. Entre las sociedades campesinas, desde la producción hasta la salud y el esparcimiento se practican en un marco de intercambio en que los valores económicos fluyen por canales sociales que difieren del mercado monetario. Esas relaciones, pese a su enorme eficacia en la redistribución, son poco conocidas y con frecuencia se idealizan hasta formar una utopía en el pasado, que a veces da pie a exigencias ilusorias por parte de los planificadores del desarrollo.

La importancia de este modelo alternativo es tanto mayor si se tiene en cuenta que la distribución de la riqueza es el aspecto en que las sociedades latinoamericanas han presentado su mayor debilidad para un crecimiento económico sostenido. La desigualdad constituye en ellas no un mero resultado global sino una de las características estructurales básicas y centrales. Frente a ese hecho, las sociedades campesinas ofrecen otro modelo no tanto del pasado en que las relaciones de redistribución sirvieron para compartir pobreza, sino para el futuro.

Muchos ejemplos podrían agregarse con respecto a la tecnología, la nutrición y la salud, la organización política y la creación simbólica. En este último aspecto vale una mención más. La identidad de las naciones latinoamericanas está cimentada en las culturas campesinas. Lo que reconocemos y valoramos como nuestro y propio deriva de las aportaciones campesinas en esferas diversas como la cocina, el arte, el vestido y el habla, hasta la nostalgia. La modernización, con su carácter dependiente, no ha podido generar otros elementos de identidad. Contradictoriamente, son los creadores de estos elementos, que nacionalizados nos identifican, los que más severamente están siendo despojados por el proceso modernizador. No resulta exagerado afirmar que nos hemos obstinado en aniquilar a nuestra gallina de los huevos de oro: la cultura campesina y su conocimiento.

### C. REVALORIZACION DE LA CULTURA CAMPESINA

La urgente revalorización de las culturas campesinas en términos del desarrollo presente y futuro de nuestros países no debe confundirse, como con frecuencia se ha hecho, con un programa que resuelva los problemas por obra de magia ni mucho menos con una vuelta a un tiempo pasado mejor. Las culturas campesinas han sido severamente mutiladas por la subordinación. Muchos aspectos de esas culturas han desaparecido o se han reducido a marcos muy estrechos, a ámbitos cercanos que no pueden rebasarse mecánicamente. Muchos de los conocimientos de esas culturas se han vuelto defensivos, clandestinos y esotéricos. La cultura campesina ha sido privada de muchas de sus instituciones que no podrán reconstituirse y tendrán que ser sustituidas por formas novedosas. Por otra parte, las sociedades en las que participan las culturas campesinas han cambiado en su magnitud, en su estructura y diversidad y en el tipo e intensidad de las relaciones entre sus partes. Nuestros países, sin convertirse en industriales, han dejado de ser agrarios. Las fuerzas sociales que contendieron modificaron su naturaleza y sus alianzas. Las sociedades y culturas campesinas, sometidas al intermediarismo estatal o privado, no han desarrollado los instrumentos para obtener una participación directa en las arenas políticas y de decisión. La revalorización de las culturas campesinas no es un acto voluntario que ofrezca soluciones inmediatas: es un quehacer, una tarea participativa, un programa necesariamente vago y abierto. La rica historia de las culturas campesinas es significativa tanto para el presente como para el futuro, como semilla y como potencialidad.

La revaloración de las culturas campesinas no puede limitarse al acopio de un abundante legado del pasado, sino que es condición del desarrollo de nuestros países. Como tal se trata también de una tarea colectiva y participativa, en que el conocimiento tiene que actualizarse como práctica social. Esta tarea tiene un sujeto activo eminente, las sociedades campesinas, a quien corresponde la recuperación creciente de su autonomía para formular su propio proyecto de desarrollo. Pero la participación de otros sujetos es también indispensable. De hecho es una tarea de alcance nacional y latinoamericano, un proceso de aprendizaje amplio y general. Sus objetivos pueden ser, al mismo tiempo, modestos y ambiciosos a fin de crear las condiciones para que un importante grupo de la

población recobre, sobre sus propias bases, un ritmo de crecimiento y desarrollo sostenido. Ese grupo, independientemente de la proporción que represente en cada uno de nuestros países, no puede, como la experiencia lo ha mostrado, ni quedar al margen ni ser sometido a un proyecto externo sin distorsionar el proyecto nacional en su totalidad. Las tareas pueden ser también variadas, desde las más simples y difíciles como recuperar y mantener el respeto, hasta las más complejas, como reordenar todo el aparato del desarrollo rural para prestar servicios eficaces a los proyectos autónomos de los campesinos. La revalorización de las culturas campesinas es un proceso de ejercicio de la voluntad política que, sin ser condescendiente, sea solidario y se convierta en componente esencial del verdadero desarrollo.

## *Capítulo II*

### **ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA PARA MITIGAR LA POBREZA RURAL**

*Sergio Molina*

#### **A. ASPECTOS GENERALES**

En la elaboración de este capítulo examiné dos posibilidades metodológicas: referirme específicamente a cada país o grupo de países, o tratar de extraer los elementos comunes que presentan las experiencias. Opté por el segundo método.

Aunque es obvio, conviene insistir en que el alivio de la pobreza rural o de la pobreza en general no se puede lograr con políticas que ataquen sólo la sintomatología de la pobreza, ni con medidas que pretendan superar la pobreza sin abordar el contexto sociopolítico y económico más amplio en el cual se presenta este fenómeno.

Se hace esta advertencia porque en este trabajo no se abordan esos aspectos globales tan importantes, si bien se subentiende que ellos condicionan la magnitud y profundidad de los cambios que se desee introducir.

Es necesario tener presente que la preocupación de lo que pase en el área rural será un problema insoslayable durante el resto del presente siglo, no sólo por su importancia económica y social, sino que aun por razones demográficas, ya que de 122 millones de habitantes rurales en 1975 se llegará a 141 millones en el año 2000.

El énfasis que se otorga a lo agrícola se justifica por la importancia que tiene como componente en la economía y el desarrollo rural.

Para una persona que no es especialista en el tema agrícola, como es el caso del autor de este capítulo, resulta sorprendente comprobar la magnitud del aporte que ha hecho el sector agropecuario al desarrollo de los otros sectores de la economía en la experiencia de los países latinoamericanos durante el período de la postguerra. También lo ha sido el cambio que ha experimentado la participación del producto agrícola en el producto total y la mayor dependencia de la importación de alimentos que hoy día tiene la región.

Hoy se comprueba con desaliento el crecimiento de la miseria urbana, el deterioro de la calidad de vida en las grandes ciudades, la imposibilidad de dar trabajo a las legiones que acuden a los grandes centros urbanos huyendo de la pobreza, del tedio y de la desesperanza rural. A simple vista algo está mal. No se puede seguir en lo mismo, acentuando las grandes diferencias de ingreso, de formas de vida, de formas de producción. No debe continuar el desequilibrio creciente en el desarrollo de los sectores productivos, la heterogeneidad productiva al interior de ellos ni las diferencias de ingreso entre quienes trabajan en las empresas.

Los estilos de desarrollo están en tela de juicio y se está formando conciencia acerca de la necesidad de producir un cambio profundo, si es que efectivamente se desea mejorar las condiciones de vida de una gran parte de la población que sólo ha visto los resplandores del progreso.

Un aspecto que merece especial atención en un proceso de transformación es el del desarrollo rural; por ello ha parecido apropiado iniciar este trabajo con el recuento de algunos elementos de juicio destinados a replantear una estrategia de desarrollo global que contemple una profunda revisión de lo que ha sido y debería ser en el futuro una política de desarrollo rural.

No es el propósito de este capítulo hacer una descripción de la importancia relativa del sector agropecuario en la economía de los distintos países de la región. Sin embargo, conviene recordar

algunos hechos que servirán como puntos de referencia para plantear los cambios de política que pudieran parecer convenientes si se desea alterar la actual situación de la agricultura, especialmente de las condiciones de vida de los habitantes más pobres de las zonas rurales.

En primer lugar, conviene recordar que, a pesar de las condiciones adversas, entre 1950 y 1980 el producto interno agrícola de América Latina aumentó 2.5 veces; este crecimiento ha sido el mayor registrado entre las regiones del mundo en desarrollo. A pesar de este resultado, comparativamente bueno, la participación del producto agrícola en el producto total se redujo de 20% a 11% en el período señalado, y la tasa de crecimiento de la producción de alimentos se ha reducido en forma paulatina pero persistente de 4.2% en el decenio de 1960 a 3.5% en los años setenta y a 1.8% en los primeros años del decenio de 1980, en la que ha repercutido la recesión internacional<sup>1</sup>. La disminución de la participación relativa de la agricultura de América Latina en el producto de la región se ha visto fuertemente influida por la evolución de la economía de Argentina, Brasil y México, países que representan una proporción muy significativa de la producción agropecuaria, y en los que la participación del producto agrícola en el producto global experimentó una importante reducción en el período indicado. Por otra parte, en nueve de veinte países de América Latina y el Caribe, aun en las postrimerías de la década pasada, el producto agrícola representaba más de 20% del producto total<sup>2</sup>.

Otro indicador importante es el que se refiere al empleo en el sector agropecuario. De acuerdo con el documento de FAO ya citado, se comprueba que alrededor de 1980, en 14 de los 20 países seleccionados, más de un tercio de la población económicamente activa trabajaba en la agricultura.

En relación con el porcentaje de las exportaciones agropecuarias en el total de exportaciones, según la fuente citada alrededor de 1980, éste alcanzaba a 39% para el conjunto de la región, y en 12 países ese porcentaje excedía el 50%. El balance neto de exportaciones e importaciones en el bienio 1977-1979 alcanzó a 35%, lo cual equivalía a aproximadamente 9 500 millones de dólares a precios de 1975, que se utilizaban para cubrir los requerimientos de divisas de origen no agropecuario<sup>3</sup>.

En resumen, se puede decir que la agricultura sigue siendo importante en la mayoría de los países de la región en relación con su aporte al producto interno bruto, a la población económicamente activa y a la balanza de pagos, aunque esa importancia va declinando.

La información agregada que se ha presentado podría dejar la idea de que la importancia del sector agropecuario sólo se debe a la expansión que ha tenido el segmento moderno. Como esta presunción está ligada a una cierta concepción del desarrollo agropecuario, vale la pena dar alguna información sobre la importancia de las economías campesinas en relación con los indicadores utilizados anteriormente<sup>4</sup>.

Alrededor de 1980, del total de las unidades agrícolas, casi cuatro quintas partes correspondían a los pequeños agricultores, los que controlaban alrededor de 36% de la superficie cultivable y 44% del área cosechada. Esto está indicando la importancia actual y potencial de las economías campesinas, tanto porque representan la fuente principal de alimentación de las familias campesinas, como por la importancia que revisten para el abastecimiento alimentario proveniente de la comercialización de sus excedentes.

Las pequeñas explotaciones agrícolas en el Brasil representan más de la mitad del área cosechada de los productos básicos de alimentación, de los productos de transformación industrial y

<sup>1</sup>Información proporcionada por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

<sup>2</sup>Véase "25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975" en *Cuadernos de la CEPAL*, N° 21; FAO, *Estilos de desarrollo y políticas agroalimentarias: tendencias y dilemas en América Latina*, RLAT 803/8-1 documento presentado a la Consulta CEPAL/FAO de Expertos sobre Estilos de Desarrollo y Políticas Agrícolas, Santiago de Chile, 7 al 11 de noviembre de 1983.

<sup>3</sup>Véase Alberto Valdés, *Latin America's Food Situation and Perspective within a Global Context*, IFPRI, Washington D.C., septiembre de 1983.

<sup>4</sup>Véase Emiliano Ortega, "La agricultura campesina en América Latina. Situaciones y tendencias", *Revista de la CEPAL*, N° 16, abril de 1982. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.82.II.G.2.

de los hortofrutales. En México en 1970, la agricultura campesina aportaba 69% de la producción de maíz, 66% de la de frijol y 49% de la producción de fruta. En Colombia el valor agregado por los pequeños agricultores alcanzaba en 1973 a 63% del total agrícola. En Perú la participación de la agricultura campesina abarcaba 71% de los cultivos transitorios, 68% de los permanentes y 48% de los pastos cultivados. "Según una estimación preliminar de la Junta del Acuerdo de Cartagena, la agricultura campesina del Area Andina generaría entre el 50 y 60% de los bienes agrícolas de consumo final". En los países centroamericanos la producción originada en las unidades campesinas oscilaban entre 36% en Costa Rica (el menor aporte), 64% en Honduras (el aporte mayor).

La información que proporcionan los censos indica que la mayor parte de la población agrícola activa está en el sector campesino. En Brasil la agricultura campesina reúne 75% de la fuerza de trabajo agrícola, en Ecuador 72%, en Panamá 60% y en México 80%. En todos estos casos existe también un alto predominio del trabajo familiar, superior a 72%, y la mano de obra permanente ligada a este tipo de explotaciones es mayor que en el resto de la agricultura.

En cuanto a la contribución de este sector a la exportación, los antecedentes disponibles sobre algunos países en relación con dos productos (café y cacao) muestran la importancia de la producción campesina<sup>5</sup>. En Costa Rica se calcula que cerca de 30% de las exportaciones agrícolas provienen de las unidades campesinas y en Honduras ese porcentaje se calcula en alrededor de 25%.

Los antecedentes resumidos que aquí se presentan son suficientes para mostrar la importancia económica y social de las economías campesinas; habría que agregar que los alimentos producidos en ese sector constituyen la parte principal de la dieta de los grupos pobres urbanos.

## B. ESTRATEGIAS Y POLITICAS

Como consecuencia de la persistencia de las desigualdades sociales extremas y de la lenta incorporación de la población pobre a condiciones de vida que cumplan con el requisito esencial de satisfacer las necesidades básicas de las personas, han surgido propuestas que con mayor o menor intensidad pretenden modificar los estilos de desarrollo que han prevalecido en la mayoría de los países latinoamericanos. Unas destacan la prioridad del empleo como medio para satisfacer las necesidades básicas<sup>6</sup>. Otra pone el énfasis en la necesidad y posibilidad de crecer y al mismo tiempo redistribuir<sup>7</sup>. Finalmente, están aquellas que plantean como objetivo prioritario satisfacer las necesidades básicas, si bien existen entre éstas diferencias importantes en cuanto a medio, plazos y aún sobre los sistemas políticos que podrían hacer viables dichas estrategias<sup>8</sup>. Las estrategias enumeradas tienen como factor común la crítica a las modalidades de desarrollo imperantes, por la incapacidad que éstas han demostrado para difundir el bienestar en forma equitativa.

La CEPAL, por su parte, ha expresado en numerosos estudios sus críticas a los estilos de desarrollo concentradores y dependientes, propiciando los cambios estructurales y las políticas que podrían conducir a un desarrollo más equitativo y autónomo.

En los años más recientes, el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica ejecutado por CEPAL, además de documentar las situaciones de pobreza y sus relaciones con el tipo de desarrollo adoptado, ha propuesto también las orientaciones generales de una estrategia destinada a superar la pobreza. Esas orientaciones, que se presentan resumidamente más adelante, contienen elementos

<sup>5</sup>Información detallada los cuadros 1 y 2 en Emiliano Ortega, *ibid.* Emiliano Ortega ya citado.

<sup>6</sup>Se destaca entre éstas la de OIT, *World Employment Programme, Research in Retrospect and Prospect*, Ginebra, 1976.

<sup>7</sup>Banco Mundial y Universidad de Sussex, *Redistribución con crecimiento*, Madrid, 1974.

<sup>8</sup>Véase OIT, *The Basic Needs Approach to Development. Some Issues Regarding Concepts and Methodology*, 1977; informe de Dag Hammarskjöld, *¿Qué hacer? Otro desarrollo*, septiembre 1975; OIT, "Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: problema mundial", Ginebra, 1976; Fundación Bariloche, *¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo mundial latinoamericano*, Bogotá, 1978; Informe al Club de Roma, *Reshaping the International Order*, Nueva York, 1976; Jorge Graciarena "La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano", en *Revista de la CEPAL*, N° 81, agosto de 1979. Publicación en las Naciones Unidas, N° de venta: S.79.II.G.4.

de las estrategias ya enunciadas, y ponen el acento en los cambios estructurales, en la generación de empleos, y en las políticas sociales destinadas a satisfacer necesidades básicas.

La literatura revisada permite concluir que la pobreza absoluta, o sea, aquellas situaciones en que el ingreso familiar es insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas no puede tratarse como un fenómeno aislado e independiente de lo que ocurre en la sociedad en su conjunto y, por lo tanto, su superación debe formar parte de una estrategia global que contenga políticas específicas dirigidas a mejorar la calidad de vida de los grupos más pobres.

Por esta razón, se ha estimado conveniente explicitar algunos de los principales elementos que debería contener una estrategia que contemple entre sus objetivos prioritarios la superación o el alivio de la pobreza. Obviamente, lo que se propone a continuación es un marco que deberá adecuarse a las condiciones específicas de cada país.

### 1. *Bases de una estrategia para superar la pobreza*

El enunciado de los elementos que debería contener una estrategia que se propone superar la pobreza tiene como propósito servir de referencia a los encargados de formular las políticas, y debe plantear en primer término los objetivos que se persiguen para que sobre esa base se puedan identificar los factores que tienen mayor influencia en su cumplimiento y las áreas prioritarias de intervención.

En los planteamientos que se formulan a continuación se parte de la base de que el Estado tiene una responsabilidad protagónica y, por lo tanto, se descarta la posibilidad de que el libre juego de las fuerzas económicas y sociales en el mercado pueda resolver las desigualdades. Esta no es una afirmación antojadiza, sino que está sustentada en la propia lógica de asignación de recursos del mercado, que responde a los estímulos de la demanda, la que a su vez está determinado por la distribución del ingreso existente. El mercado no asignará los recursos para satisfacer las necesidades de los pobres, que tienen una escasa participación en el ingreso. En el caso rural esto se ve agravado por la diferente capacidad de presión social que existe entre ese sector y el urbano. En consecuencia, el Estado deberá intervenir, al margen o a través del mercado, para orientar los recursos hacia la satisfacción de las necesidades básicas de los más pobres. Lo que está sujeto a discusión es la forma que debería adoptar la intervención estatal y no su necesidad.

#### a) *Objetivos, características y criterios orientadores de una estrategia*

A pesar de que el tema de este capítulo se refiere a políticas para aliviar la pobreza rural, éstas no se pueden plantear fuera del contexto global de una estrategia que pretende superar la pobreza absoluta independientemente de la zona geográfica en que se presente. El objetivo que se propone es el mismo, esto es, lograr que el ingreso real permanente (monetario y no monetario) de cada familia sea suficiente para satisfacer sus necesidades básicas, fijadas en conformidad con ciertos criterios normativos socialmente determinados.

Los factores de los cuales depende el ingreso real de las familias son también los mismos, sean éstas rurales o urbanas. Dichos ingresos dependen de las oportunidades de empleo que tengan los miembros de la familia, de las remuneraciones asociadas a ese empleo, de la calidad del recurso humano, de la dotación de capital y de la productividad de los activos que poseen las familias pobres y, finalmente, de las transferencias que reciben de otros agentes o grupos de la sociedad.

Las políticas pueden tener en sí mismas un carácter diferente. Algunas pueden ser distributivas, esto es, estar destinadas a aumentar el ingreso primario de las personas que se pretende beneficiar con ellas. Estas pueden ser de distinto tipo, pero las más significativas se pueden agrupar en dos categorías: las orientadas a aumentar en conjunto o por separado, la cantidad y productividad de los empleos que genera la economía, y las que tienen por objeto incrementar, en conjunto o por separado, la cantidad y productividad de los activos que poseen los grupos pobres. Las primeras aumentarán las remuneraciones provenientes del trabajo de los grupos objetivo o beneficiarios y las segundas aumentarán el ingreso de quienes disponen de un activo insuficiente o de baja productivi-

dad. Este tipo de intervenciones tiende a modificar el funcionamiento del sistema económico, de manera de alterar en forma permanente la distribución primaria del ingreso.

Por su parte, las acciones redistributivas pretenden beneficiar a un determinado grupo objetivo o beneficiario, proveyéndolo de ciertos bienes y servicios gratuitamente, o a precios inferiores a los del mercado, o transfiriéndole recursos monetarios que no corresponden a retribuciones por su trabajo o por el capital que poseen.

Cualquier estrategia orientada a superar la pobreza contendrá políticas distributivas y redistributivas que se complementen, en cuanto al logro de los objetivos, y en cuanto al tiempo en que se deberían producir sus efectos.

Dada la coyuntura internacional que se vive, los países enfrentarán mayores dificultades para aplicar una estrategia de alivio a la pobreza. Reconociendo que la primera prioridad radica en la reactivación económica, que tendrá efectos inmediatos en los problemas más acuciantes que hoy están enfrentando los pobres, hay que evitar que la reactivación sólo sirva para volver a lo mismo. En este sentido, aunque se lograran tasas de crecimiento parecidas a las del pasado, siempre será necesario un cambio en las modalidades de desarrollo, que tendrán como requisito una modificación en los patrones de consumo, ya que en los próximos años será imposible mantener el nivel, la variedad y la calidad de los consumos a que tuvieron acceso ciertos grupos sociales en el período de auge. El crecimiento económico futuro deberá sustentarse en un mayor ahorro interno y si se desea, al mismo tiempo, mejorar la situación de infraconsumo de los grupos pobres, se requerirá austeridad en los consumos conspicuos privados y la aplicación de un criterio muy selectivo tanto en el gasto como en la inversión pública.

La restricción de los consumos privados y públicos prescindibles, conjuntamente con un mejoramiento de la calidad socioeconómica de las inversiones, constituirán condiciones necesarias para una estrategia de crecimiento más equitativo.

Así como existen ciertos condicionamientos económicos ineludibles para aplicar una estrategia diferente, también los hay en el campo social. Tal vez uno de los más importantes sea lograr una mayor participación mediante la organización social.

La organización social influye entre otros factores, en la capacidad de negociación de los que son asalariados; en las condiciones de acceso a la tecnología, en el financiamiento y la comercialización de los insumos y de la producción de quienes obtienen sus ingresos de la explotación de pequeñas unidades de producción, ya sea que éstas estén ubicadas en las zonas rurales o urbanas; en la posibilidad de ejercer presiones legítimas para que se satisfagan sus necesidades esenciales; en las posibilidades de obtener los bienes y servicios públicos y acceder a las autoridades pertinentes; en la capacidad de retener los beneficios obtenidos; y en la constitución de grupos de presión capaces de obtener una cuota de poder político que jamás obtendrían como individuos aislados y marginados. La falta de organización se hace más notable en el sector rural. Uno de los casos de excepción es la experiencia de Bolivia, donde los intereses de las poblaciones rurales se encuentran representados a través de sus organizaciones.

En síntesis, las políticas de superación de la pobreza deberían estar insertas en una estrategia de desarrollo en la cual la acción de los gobiernos debería estar orientada a crear las condiciones para lograr una más justa distribución de la propiedad de los medios de producción y de la distribución del ingreso; a satisfacer directamente ciertas necesidades básicas de las familias pobres; a promover la organización social; y a traspasar poder político a los grupos sociales que en la actualidad están marginados de los beneficios derivados del crecimiento económico y de la participación social y política.

Más empleos, aumento de los activos de propiedad de los pobres y de su productividad, satisfacción directa de las necesidades básicas que normalmente no provee el mercado, e integración de los marginados en los procesos sociales, económicos y políticos, son los objetivos que se aspira a lograr con la aplicación de las políticas que más adelante se analizan.

## b) Políticas macroeconómicas

La situación económica actual de América Latina y la previsible para los próximos años indica que la tasa de crecimiento será inferior a la de los años pasados; por lo tanto, ahora menos que nunca se podrá confiar en que la filtración *trickle down* permitirá aliviar la situación de los más pobres, y lo que es peor, en la actual coyuntura internacional pueden deteriorarse las oportunidades de trabajo. El efecto de filtración esperado del crecimiento, que es insuficiente en las áreas urbanas, es prácticamente inexistente en el medio rural. Ello obliga a concebir la generación de empleos en las áreas urbanas y rurales como objetivo de alta prioridad si no se desea agravar aún más la actual situación de pobreza.

Uno de los aspectos que debería revisarse es la adecuación de la estructura productiva de los países latinoamericanos a la dotación de recursos existentes. En los períodos más recientes del desarrollo de América Latina se ha podido comprobar una tendencia a sobredimensionar los sectores más intensivos en capital y tecnología moderna de origen extranjero que, a su vez, tienen poca capacidad de absorción de mano de obra, particularmente la de menor calificación. Ello ha acentuado la heterogeneidad en cuanto a tecnología, empleo y productividad entre este sector, que absorbe una proporción creciente de recursos, y el resto, que es el que da mayor empleo.

No se desconoce que existen factores extraeconómicos que influyen en forma determinante en la estructura productiva heterogénea que caracteriza a las economías latinoamericanas; no obstante ese reconocimiento, en esta sección sólo se analizarán las políticas que podrían contribuir a una mejor adecuación de la estructura productiva a la dotación de recursos existente, especialmente en lo que se refiere a la utilización de la fuerza de trabajo.

A pesar de que las políticas que se analizan no se refieren exclusivamente a lo que acontece en el sector agrícola, tienen relación directa o indirecta con éste. Más adelante se examinarán las acciones que conciernen específicamente a la situación de la sociedad rural, especialmente a la población más pobre de ella.

i) Un primer campo de acción está constituido por las políticas cambiaria y proteccionista, las cuales se interrelacionan fuertemente entre sí y con la estrategia de desarrollo de los países.

Buena parte de los países latinoamericanos han alcanzado un grado de desarrollo al amparo de la sustitución de importaciones y en períodos recientes de una mayor apertura al exterior; hoy se hace necesario revisar esas políticas a la luz de la experiencia, de la nueva coyuntura internacional y de sus perspectivas de mediano plazo. Es preciso buscar una ecuación equilibrada entre las fórmulas de protección indiscriminada del pasado y las de excesiva liberalidad que en algunos casos se han introducido en épocas recientes. No es posible discutir en abstracto los niveles de protección adecuados para países de condiciones económicas tan diferentes como son los latinoamericanos, si bien se pueden formular algunos criterios orientadores de política sin perder de vista que se trata de seleccionar aquellas que puedan tener un mayor efecto sobre el empleo con el menor efecto negativo sobre el logro de otros objetivos prioritarios.

Las condiciones de estrechez de la capacidad de pagos externos harán renacer con nuevos bríos las políticas proteccionistas con fines sustitutivos y de restricción de las importaciones. En este sentido, se debería ser muy pragmático y selectivo. En primer lugar, no se debería descansar en los altos aranceles con detrimento del tipo de cambio para restringir las importaciones. Los efectos negativos que ha tenido en el pasado la sobrevaluación de las monedas nacionales es sobradamente conocido como para repetirlos en esta oportunidad. La contención de las importaciones, por encima de la que provoca un tipo de cambio de equilibrio, debería realizarse de preferencia por medio de impuestos que afecten tanto al producto importado como al eventual sustituto nacional. Distinto es el caso del estímulo dirigido a provocar la producción de ciertos bienes que expresamente se desea sustituir; para estos efectos no sólo existen los aranceles diferenciados, sino también otros medios que pueden ser más eficaces y menos riesgosos de convertirse en un sistema de protección permanente que esconde ineficiencias no justificadas.

El tipo de cambio de equilibrio está estrechamente ligado a la evolución de la protección, a la

relación existente entre la inflación interna y mundial, y a la evolución de la relación de precios del intercambio. Estas interrelaciones llevan implícita la necesidad de coordinar las políticas cambiaria y proteccionista en el contexto de una política comercial de apertura selectiva.

Se sostiene que una política comercial que tenga esa orientación permitiría una tasa mayor de crecimiento y una mejor adecuación entre la estructura productiva y la dotación de recursos. De este modo se tendría un efecto beneficioso sobre la demanda de trabajo, lo que a su vez repercutiría positivamente en la capacidad para generar empleos y en el mejoramiento de los niveles de salarios de la economía. Teniendo en cuenta que el trabajo constituye la principal y casi única fuente de ingreso de los pobres, este incremento en cantidad y calidad de los empleos que requieren menor grado de calificación contribuiría a aliviar la pobreza.

Las reflexiones anteriores de ninguna manera suponen una apertura comercial indiscriminada. Existen muchos argumentos económicos y no económicos que, en determinadas circunstancias, y unidos a restricciones en el uso de otros instrumentos, justifican desviaciones permanentes o temporales de la línea central antes enunciada.

Factores tales como la existencia de bienes, sectores o regiones de carácter estratégico; la presencia de distorsiones, rigideces y externalidades que signifiquen divergencias entre los valores privados y los sociales; y el reconocimiento de componentes dinámicos en la adquisición de las ventajas comparativas, justifican una intervención discrecional por parte del Estado que estimule o desaliente ciertos sectores o actividades. En la mayoría de los casos, los instrumentos de protección antes enunciados no constituyen lo óptimo, en el sentido de cumplir su objetivo introduciendo el mínimo posible de distorsiones no deseadas. Sin embargo, en muchas situaciones, la utilización de los instrumentos óptimos no es viable por restricciones de índole fiscal, administrativa o política, o por las condiciones críticas del comercio exterior, como es la actual coyuntura. En estas circunstancias se justifica la aplicación de medidas proteccionistas que impliquen desviaciones temporales o permanentes de la línea central mencionada anteriormente.

Además de la política comercial, existe una amplia gama de instrumentos de política que afectan directamente la estructura productiva, entre los que conviene destacar las políticas de precios e inversiones.

ii) Con respecto a la primera, se hace necesario una revisión a fin de identificar y eliminar las frecuentes discriminaciones en contra del sector agrícola y en favor del sector industrial contenidas en las políticas de precios que se aplican en muchos países de la región. Estas discriminaciones han adoptado múltiples formas, entre las cuales cabe mencionar la fijación de precios a los productos agrícolas, las prohibiciones, cuotas o impuestos a la exportación de productos agrícolas, y los subsidios y tratos preferenciales a la importación de productos agrícolas. El objetivo final de todas estas acciones, como ya se ha señalado, ha sido mantener bajo el precio de los alimentos por razones de distribución del ingreso (dado el alto porcentaje que representa este rubro en el consumo de los pobres) y por la importancia que tiene para determinar el costo de vida de los sectores urbanos. La revisión de estas políticas debería considerar no sólo sus repercusiones directas, sino también, su efecto sobre la estructura productiva, la generación de empleos y la distribución agrícola y no agrícola del ingreso. En la medida en que los controles de los precios agrícolas se justifiquen por razones redistributivas y alimentarias, parece conveniente sustituir los controles generalizados de precios, que afectan no sólo la demanda sino también la oferta, por intervenciones selectivas que subsidien ciertos alimentos a determinados grupos de personas. Además, hay que recordar que son las economías campesinas las que destinan la mayor parte de la tierra a producir alimentos básicos y, en la medida que las políticas depriman los precios de dichos productos serán precisamente los campesinos los más afectados.

iii) Respecto a la política de inversiones públicas, las líneas de acción deberían apuntar hacia una rigurosa evaluación de los proyectos públicos sobre la base de criterios sociales, de manera de revertir la tendencia o sesgo de los gobiernos hacia la concentración de los recursos de inversión públicos en infraestructura urbana e industrial y en sectores de gran densidad de capital. Esta

tendencia o sesgo ha significado descuidar el resto de los sectores económicos, particularmente los sectores agrícola, tradicional y de la pequeña empresa, que son los que utilizan más mano de obra.

iv) Otro campo de acción se refiere al mercado de factores, en cuanto a la integración de los mercados y en cuanto a las causas que determinan su intensidad de uso.

En los mercados del trabajo urbanos y, en menor escala, en los rurales, es frecuente que coexistan los sectores denominados modernos o protegidos y los sectores denominados tradicionales o no protegidos. Los primeros se caracterizan por el alto nivel de su organización sindical, por la vigencia de las negociaciones colectivas y de los contratos de trabajo, y porque las partes casi siempre se ajustan a las disposiciones legales sobre salarios mínimos, reajustes legales y a la legislación laboral en general. En los segundos, la organización sindical es débil o no existe y prácticamente no hay negociación colectiva. Muchas de las disposiciones legales en materia laboral no los afectan y los salarios quedan determinados básicamente por las fuerzas desiguales que se manifiestan en dichos mercados.

Por otra parte, el sector moderno o protegido tiende a coincidir con el de alta productividad, contrariamente a lo que ocurre con el sector tradicional o no protegido. Según estimaciones sobre algunos países de la región sobre la base de datos censales, el empleo en aquel sector sólo representa alrededor de un quinto de la fuerza de trabajo del país y cerca de un tercio de la fuerza de trabajo no agrícola.

v) Este fenómeno de segmentación también ocurre en los mercados de capitales. Es sabido que no todas las personas ni todas las empresas tienen el mismo grado de acceso al crédito. Algunas empresas, normalmente las de mayor tamaño, tienen acceso al mercado de crédito internacional; otras, al mercado de crédito interno institucionalizado, ya sea público o privado; y, finalmente, están las que sólo tienen acceso a los mercados de crédito informales o que simplemente no tienen acceso al crédito. Por múltiples razones, que no es del caso analizar en este capítulo, estos tres tipos de empresas obtienen créditos en condiciones muy distintas en cuanto a montos, intereses y plazos. Más aún, el mayor grado de acceso al crédito tiende a corresponder a la tecnología extranjera y a la mayor densidad de capital.

vi) En cuanto a la intensidad en el uso de los factores, es decir, al número de unidades de trabajo que se utiliza por unidad de capital, es preciso examinar al menos tres elementos que la condicionan y que son de muy distinta índole.

El primero de ellos se relaciona con el problema de los turnos. Numerosos estudios han planteado la conveniencia de utilizar el acervo de capital en dos o más turnos como manera de incrementar el empleo. Sin embargo, no están perfectamente claros los factores que han impedido que esta modalidad se haya adoptado en forma generalizada en América Latina.

Un segundo elemento es el conocimiento tecnológico propiamente tal, es decir, el conocimiento que poseen los empresarios que deben tomar las decisiones, respecto de los distintos procesos o técnicas productivas a los que pueden recurrir. En este sentido, ellos tienden a preferir la tecnología más moderna, que supone gran densidad de capital, la cual no es necesariamente la óptima si se desea reducir al mínimo los costos. Además, la investigación tecnológica mundial se concentra en los países desarrollados; estimándose que en ellos se efectúa más de 98% del gasto mundial en investigación tecnológica. En estos países el precio relativo del trabajo, particularmente del menos calificado, es alto comparado con el observado en el mundo en desarrollo. Más aún, ellos se caracterizan por la abundancia de capital y personal calificado, de manera que es natural que su progreso tecnológico tienda al desarrollo de métodos de producción en gran escala, de densidad de capital cada vez mayor y, por lo tanto, de uso menos intensivo de trabajo, especialmente del no calificado.

Un tercer elemento que afecta la intensidad del uso de los factores es el precio relativo de los mismos o, más precisamente, el costo de su contratación. En el caso del uso del recurso tierra, se agrega un cuarto elemento, que consiste en la dificultad que tienen para acceder a ese recurso, muchas veces no utilizado, quienes están capacitados para su explotación.

Numerosos estudios efectuados en América Latina destacan la gran diferencia que separa los precios privados de los precios sociales de los factores<sup>9</sup>. La relación que existe entre el costo de contratación del trabajo y el del capital es para los empresarios, particularmente los del sector moderno o protegido, mucho mayor que la que se da en el área social, en que esos costos quedan determinados por la escasez relativa de ambos factores que se advierte en cada país. En general, se reconoce que en muchos de estos países los precios relativos vigentes no sólo han contribuido a que se asignen con ineficiencia los recursos productivos, obstaculizándose la creación de nuevos empleos, sino también, a que se amplíe cada vez más la desigualdad en la distribución del ingreso, con los consiguientes efectos negativos sobre la pobreza. Uno de los aspectos más deplorables de esta situación es que las políticas gubernamentales han contribuido en muchos casos a agravar el problema, aspecto que ha sido objeto de un análisis especial en los informes de la OIT.

Son muchos los factores resultantes de ciertas políticas económicas y condiciones institucionales que han originado esta situación. Tales factores se pueden dividir en dos grandes grupos, según hayan tendido a encarecer el costo de contratación del trabajo o a abaratar el costo de utilización del capital.

Entre los factores del primer grupo es útil distinguir dos tipos: los que han tendido a incrementar el salario de los trabajadores y los que han tendido a elevar el costo de contratación del trabajo sin que esto haya significado un aumento de salarios.

El aumento de salarios por sobre el nivel que podría llamarse de equilibrio se ha producido especialmente en los sectores denominados modernos o protegidos, en que puede haber afectado en favor de los trabajadores la distribución del producto generado en esos sectores. Sin embargo, es preciso reconocer que lo más probable es que hayan tenido un efecto escaso o nulo en los salarios o ingresos de los grupos más pobres de la población. Estos se encuentran mayoritariamente en los sectores rurales, en los sectores tradicionales o no protegidos, o pertenecen a las categorías de trabajadores por cuenta propia, desempleados, pasivos y otros, a los cuales no alcanzan normalmente los beneficios de la legislación laboral y de las negociaciones colectivas.

Entre los factores del segundo tipo, esto es, los que han tendido a incrementar el costo de contratación del trabajo sin que ello signifique un aumento de salarios, uno de los más importantes ha sido el impuesto al trabajo, implícito en los mecanismos de financiamiento de la seguridad social.

Tanto la magnitud como la cobertura del impuesto a la planilla de sueldos y salarios que se destina a financiar la seguridad social varían ampliamente entre los distintos países de la región. La tasa de impuesto alcanza valores cercanos a 20% en los países del Grupo Andino y superiores a 40% en los países del Cono Sur. Más aún, en la mayoría de estos países la magnitud y cobertura del impuesto previsional ha mostrado una tendencia claramente ascendente. En 1960, alrededor de 21% de la población económicamente activa de América Latina estaba cubierta por los sistemas de seguridad social; en 1970 esta proporción alcanzaba a 30%. En aquel año los egresos de los sistemas de seguridad social representaban 2.3% del producto interno bruto de América Latina al costo de los factores; en este último, llegaban a 3.3%. Es importante destacar que estas consideraciones se refieren al método de financiamiento de la previsión social y no al nivel ni estructura de sus gastos. Estos últimos constituyen un área aparte cuyo diagnóstico reviste enorme importancia para las políticas redistributivas destinadas a aliviar la pobreza.

En cuanto a los factores que han abaratado el costo de contratación del capital, se pueden destacar, la sobrevaloración de la moneda nacional y las frecuentes exenciones o preferencias arancelarias a la importación de bienes de capital, que han reducido el costo del capital importado; las bajas tasas de interés real (las cuales muchas veces alcanzan valores negativos); los frecuentes subsidios al uso del capital, implícitos en las regulaciones tributarias, como por ejemplo, las que

<sup>9</sup>Véase OEA, *Guidelines for Achieving Maximum Employment and Growth in Latin America*, 1973; OIT, *Hacia el pleno empleo*, 1970.

permiten la depreciación acelerada del capital, y las devoluciones de impuesto según el capital invertido.

En síntesis, en los sectores modernos o protegidos existe gran discrepancia entre los precios relativos privados y sociales de los factores. El encarecimiento artificial del costo de contratación del trabajo en relación con el capital que supone esa diferencia, ha producido tres efectos simultáneos que tienden a repercutir negativamente en el empleo.

En primer lugar se observa un efecto intersectorial. Las actividades que hacen uso intensivo de mano de obra, como la construcción, la agricultura, la agroindustria y la industria ligera, entre otras, y que se ven discriminadas por el impuesto al trabajo, han reducido su participación en la producción total, en tanto que las que utiliza gran densidad del capital la han aumentado.

En segundo lugar, se deja sentir un efecto intrasectorial, a medida que las empresas pequeñas y grandes que integran cada sector utilizan los factores con distinta intensidad, hecho que se comprueba en la realidad. La consecuencia ha sido que las empresas grandes, que son las que operan con gran densidad de capital, han elevado su participación en la producción de cada sector, en tanto que las empresas chicas, que hacen uso intensivo del trabajo, la han reducido.

En tercer lugar se advierte un efecto dentro de las empresas. En toda actividad productiva en que es posible elegir entre tecnologías que suponen el uso de factores con distinta intensidad, los empresarios, en su afán de reducir al mínimo los costos y elevar al máximo las ganancias, suelen escoger las técnicas que requieren menos mano de obra y más de los otros factores.

vii) Otro campo de intervención y de formulación de políticas en los mercados de factores se relaciona con el conocimiento tecnológico disponible.

Existe consenso en cuanto a lo inconveniente que resulta para los países de la región tener que depender de una tecnología originada en los países de mayor desarrollo, cuyos precios relativos y dotación de factores son muy distintos a los de aquéllos. Sin embargo, no se justifica que cada país destine sus escasos recursos de inversión al desarrollo de una tecnología propia en cada sector productivo. Sería más conveniente, por una parte, concentrar los recursos escasos en adaptar la tecnología foránea a los precios de los factores y a la dotación de recursos propios del país y, por otra, buscar y seleccionar tecnologías desarrolladas y usadas por países en situación similar en lo que se refiere a precios relativos y dotación de factores. Por último, se puede orientar una parte de las acciones destinadas a la investigación tecnológica al desarrollo selectivo de tecnología propia en sectores en que, teniendo en cuenta sus características específicas, no sean viables las soluciones anteriores.

viii) Por último, el funcionamiento de los mercados de bienes que existen en gran parte de los países latinoamericanos dista mucho de ser competitivo. Particularmente los mercados relacionados con el sector manufacturero se caracterizan por tener estructura monopólica y oligopólica. Este tipo de estructura favorece a los propietarios al permitirles utilizar su poder monopólico y oligopólico para obtener utilidades mayores que las normales y, al mismo tiempo, perjudica a los que no participan de la propiedad de esas empresas, al menos a través de tres mecanismos. A los consumidores, porque deben pagar precios de bienes y servicios finales superiores a los que regirían si existiera mayor competencia; a los productores y trabajadores por cuenta propia, ya que se ven obligados a enfrentar precios de insumos y productos intermedios superiores a los que regirían en un mercado competitivo; y finalmente a los asalariados, porque esa estructura monopólica u oligopólica tiene un efecto depresivo de la demanda de trabajo.

Los estudios empíricos sobre la concentración industrial en el sector manufacturero muestran que la estructura de esta concentración es muy similar en los distintos países investigados. Los sectores en que se dan los mayores grados de concentración tienden a ser los mismos en los distintos países<sup>10</sup>

<sup>10</sup>Véase Patricio Meller, "The pattern of industrial concentration in Latin America", *The Journal of Industrial Economics*, vol. xxvi, N° 4. Del mismo autor, "El patrón de concentración industrial en América Latina y su comparación con el de Europa Occidental" en CIEPLAN, *Notas técnicas N° 5*, Santiago de Chile, febrero de 1978.

Muchas son las causas que han contribuido a crear o agudizar esta estructura monopólica. Entre ellas cabe mencionar las siguientes: la ausencia o insuficiencia de una competencia externa efectiva debido a los niveles de protección prohibitivos que han existido en muchos sectores; el tamaño de los mercados internos, lo que unido a una tecnología propia de las economías de escala, tiende a concentrar la producción interna en unas pocas empresas; la vigencia de disposiciones legales que restringen la entrada de nuevos productores a algunos mercados o que estimulan conductas monopólicas, impidiendo de esta forma un mayor grado de competencia; la concentración de la propiedad; la segmentación de los mercados de capitales y el acceso desigual a ellos, y por último la pasividad del sector público.

Existe un conjunto de intervenciones que tienden a modificar el funcionamiento de la economía con el propósito principal de aumentar su capacidad de absorción de mano de obra sin pérdida de eficiencia económica. Entre éstas cabe mencionar los cambios en la orientación de las políticas comerciales: en las modalidades de control de precios, en la estructura de la inversión pública y privada, en el funcionamiento del mercado de factores y en el precio relativo de los mismos, en la adopción de tecnologías adecuadas, y en las formas de intervenir en el mercado de bienes, especialmente en los casos de monopolios y oligopolios.

c) *El cambio de las políticas y la insuficiencia de alimentos*

En la sección anterior se han planteado algunas correcciones a la política macroeconómica que apuntan, entre otros propósitos a corregir el sesgo urbano-industrial excesivo que ellas han tenido y cuya mantención no parece justificarse en las actuales condiciones. Lo que se propone es que algunos instrumentos de política económica, como son el tipo de cambio, la tasa de interés y la regulación de los precios de bienes y factores, no discriminen entre los distintos sectores económicos y en particular en contra de la agricultura. Esto no quiere decir que el Estado renuncie a la función de orientar los recursos hacia el desarrollo de sectores prioritarios desde un punto de vista económico-social, sino que lo haga utilizando instrumentos que sean más eficientes en el logro de los objetivos minimizando sus efectos negativos; en una palabra, que sean más selectivas, a fin de evitar las contradicciones que frecuentemente se producen, como es el caso de mantener un tipo de cambio sobrevaluado y pretender aumentar las exportaciones, o controlar los precios de los alimentos básicos y proponer aumentos de producción y metas de mayor autosuficiencia alimentaria.

La eliminación de las discriminaciones en contra de la agricultura se justifican además por la importancia que tienen los alimentos como componente esencial de las necesidades básicas de las familias. Este rubro constituye al menos 50% del gasto de las familias pobres. Si dentro de la estrategia de desarrollo se propone aumentar el ingreso de esas familias, se produciría un aumento inmediato en el consumo de alimentos, ya que se ha comprobado que en esos casos la elasticidad ingreso de la demanda de alimentos es mayor que la unidad, esto es, que cuando su ingreso aumenta gastan en alimentos un porcentaje mayor que el aumento del ingreso. Por lo tanto, una política que pretenda aumentar el ingreso monetario de los más pobres urbanos y rurales debe ir aparejada de aumentos en la producción de alimentos o de la obtención de recursos para importarlos, porque de lo contrario el aumento del ingreso monetario sería anulado por el alza de los precios. Dado que los países latinoamericanos deberán enfrentar restricciones en cuanto a la disponibilidad de monedas extranjeras, parece más razonable que los eventuales aumentos en el consumo de alimentos provengan de aumentos en las producciones nacionales y, en todo caso, que se haga un esfuerzo para que los déficit sean cubiertos de preferencia por compras dentro de la región.

Para dar una idea de la magnitud de la insuficiencia de alimentos en el consumo de los pobres, se reproduce a continuación el cuadro 1, presentado a un seminario organizado por la FAO realizado en Bogotá en mayo de 1983<sup>11</sup>.

<sup>11</sup>Véase Sergio Molina, *El desarrollo latinoamericano y la urbanización: las relaciones con la pobreza y la alimentación*, RLAT 802/Exp. 2, marzo de 1983, mimeo.

Como se puede apreciar en este cuadro, la insuficiencia de alimentos en relación con la producción de varios alimentos representan porcentajes relativamente pequeños de ésta. Por otra parte, si se compara la insuficiencia en el consumo de alimentos de los pobres de América Latina con el producto interno bruto de la agricultura, se estima que alrededor de 1980 ésta representaba 4% de dicho producto. En relación con la producción de alimentos básicos este porcentaje parece duplicarse.

En cuanto a la situación de algunos países que tienen distinto grado de desarrollo, se estima asimismo, que la proporción de las insuficiencias de alimentos respecto a una canasta recomendada de alimentos varía entre 20 y 40%.

Estos indicadores parecen señalar que en una proyección para el conjunto de América Latina, la insuficiencia de alimentos respecto a una canasta recomendada alcanzaba a 24% hacia 1980; la insuficiencia en relación con el gasto medio de alimentos era de alrededor de 17%; y ese coeficiente bajaba a 12% en comparación con el gasto medio en alimentos de los no pobres.

En resumen, lo que están demostrando los antecedentes presentados es que la insuficiencia de alimentación de los pobres no puede atribuirse principalmente a limitaciones de la oferta, sino que al ingreso disponible de los pobres para comprar alimentos y la desigual distribución de los mismos entre los distintos grupos sociales. Sin embargo, hay que tener presente que existe un grupo de

Cuadro 1  
AMERICA LATINA: INSUFICIENCIA DE ALIMENTOS EN EL CONSUMO DE LOS POBRES  
Y OFERTA GLOBAL DE ALIMENTOS, EN CANTIDADES Y VALORES.  
ESTIMACIONES HACIA 1980  
(Porcentajes)

	Insuficiencias en cantidades respecto:			Oferta	Insuficiencias en valores respecto a:	
	Producción	Exportaciones netas <sup>a</sup>	Importaciones netas <sup>a</sup>		Valor de producción <sup>b</sup>	Oferta valorada <sup>b</sup>
Cereales	1.4	—	145.2	1.3	5.6	5.1
Azúcar	1.2	3.5	—	1.8	3.7	5.5
Tubérculos y raíces	...	—	—	...	0.4	0.4
Legumbres	0.1	—	—	0.1	0.3	0.3
Verduras	2.0	—	—	2.0	5.1	5.3
Frutas	1.5	14.1	—	1.6	2.8	3.1
Carnes	2.3	75.0	—	2.4	5.5	5.6
Pescados y mariscos	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
Leche y derivados	3.5	—	33.0	3.2	9.8	7.2
Huevos	4.7	—	—	4.7	10.6	10.5
Aceites y grasas	0.5	2.3	—	0.6	7.3	7.6
Cereales, carnes, leche	—	—	...	—	6.3	5.8
Resto de los productos	...	...	...	—	4.7	5.2
<i>Total</i>	—	—	...	—	5.6	5.5

*Fuente:* Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de información de encuestas de consumo familiar.

<sup>a</sup>Corresponde al saldo entre exportaciones e importaciones.

<sup>b</sup>Las insuficiencias de alimentos de los pobres están valoradas a precios de mercado; la producción y disponibilidad total de alimentos a precios de productor. Las primeras corresponden a precios de productos elaborados y las segundas a precios de productos primarios.

(...) Cifra no significativa.

Cuadro 2  
 AMERICA LATINA: COMPARACIONES DE LA INSUFICIENCIA ALIMENTARIA  
 EN EL CONSUMO DE LOS POBRES. ESTIMACIONES HACIA 1980  
 (Porcentajes)

Países <sup>a</sup>	Insuficiencia respecto a:		
	"Canasta" recomendada de alimentos <sup>b</sup>	Gasto medio en alimentos de la población	Gasto medio en alimentos de los no pobres
Brasil	19.4	10.9	8.9
Honduras	30.0	31.8	25.6
México	19.6	14.5	8.1
Perú	13.7	18.6	11.1
República Dominicana	39.2	42.4	28.6
Venezuela	23.8	16.9	9.9
América Latina <sup>c</sup>	23.9	16.6	11.5

*Fuente:* Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de información de encuestas de consumo familiar.

<sup>a</sup>Están considerados aquellos países con información sobre consumo y gasto de alimentos provenientes de muestras.

<sup>b</sup>La "canasta" está estimada sobre la base de estándares recomendados por organismos como la FAO y la OMS.

<sup>c</sup>Los gastos de alimentos provenientes de encuestas para los países no considerados en detalle fue la base de estimación a nivel de la región.

países en que el consumo medio de calorías es inferior a los requerimientos calóricos. En estos casos, que coinciden con los países de mayor incidencia de pobreza en la región, resulta ineludible hacer todos los esfuerzos por aumentar la producción de alimentos. En este sentido, se requiere examinar los efectos depresivos que en la producción de alimentos pueden haber tenido las ayudas externas que, con el propósito de aliviar las deficiencias alimentarias, han copado la débil demanda nacional.

Si la alimentación constituye el componente principal de las necesidades básicas de los pobres, si las insuficiencias de alimentos no son insuperables desde el punto de vista de la oferta, si los proveedores de esos alimentos son en buena medida los pequeños productores agrícolas, si entre éstos se encuentra una alta proporción de los pobres del sector rural y, finalmente si en ese tipo de predios se encuentra la mayor proporción de los trabajadores agrícolas con empleo permanente, parece evidente que hay una coincidencia entre el objetivo de mejorar el ingreso de los pobres urbanos y una política de aumento de la producción, de la productividad y del ingreso de los pequeños propietarios agrícolas. A su vez, las economías campesinas estimuladas como productoras de alimentos presentan una gran ventaja sobre las formas empresariales de hacer agricultura, al realizar una combinación de factores que incluye un mayor componente de mano de obra.

## *2. Marco global de las transformaciones del sector agropecuario y objetivos prioritarios*

Dada la necesidad de aumentar la producción y el ingreso del sector agrícola y la urgencia de corregir los profundos desequilibrios que se han producido al interior de dicho sector, no es posible pensar en la continuidad del actual patrón de crecimiento ni tampoco en introducirle modificaciones superficiales. Sin embargo, sería irreal proponer una estrategia única de transformaciones, sin considerar en cada caso las condiciones históricas, culturales, económicas y políticas en que el proceso se llevaría a cabo.

Un factor determinante de la pobreza rural es el medio ecológico en que se asienta la explotación agrícola. En las zonas áridas y semiáridas, en las regiones de temperaturas extremas, en

los suelos de difícil explotación, se concentra la mayor proporción y la más extrema pobreza rural (87% de los pobres rurales latinoamericanos). En muchos casos, se agrega al factor ecológico el hecho de que los habitantes de esas zonas son indígenas que han sido postergados y marginados por generaciones<sup>12</sup>.

En este capítulo se proponen criterios orientadores basados en ciertos supuestos u objetivos que en gran medida son determinantes de la estrategia que se elija.

Sin que la enumeración que se hace a continuación sea exhaustiva ni signifique una jerarquización estricta, los objetivos prioritarios parecen ser los siguientes:

—Aumentar la producción agropecuaria, dando prioridad a los alimentos que consumen los sectores de bajos ingresos de manera de eliminar sus insuficiencias nutricionales.

—Aumentar el ingreso agrícola, destinándolo de preferencia a superar las condiciones de pobreza extrema de la población rural.

—Aprovechar mejor los recursos humanos y materiales disponibles.

—Propender a la autosuficiencia alimentaria sin incurrir en costos económicos irracionales.

—Proveer recursos para el desarrollo de otros sectores una vez satisfechas las necesidades que supone cumplir los objetivos prioritarios del desarrollo socioeconómico de la sociedad rural.

Desde luego que la aceptación de estos objetivos parece estar indicando un cambio notable en las prioridades de las estrategias que hasta ahora se han seguido, tanto en su sesgo urbano-industrial, como en lo relativo a la distribución de los beneficios del desarrollo rural al interior del sector agrícola.

La función subordinada que ha tenido el sector agrícola como proveedor de recursos para otros sectores debería ser modificada, en el sentido de que los excedentes que se generan en el sector sean retenidos en la proporción necesaria para ser reinvertidos en el propio sector con el fin de cumplir con los objetivos antes señalados. Esto significa un cambio en las prioridades de la estrategia global de desarrollo, que se justificaría en la medida en que se pueda comprobar que esta reasignación de recursos permite cumplir en forma más eficiente los objetivos económicos y sociales acordados en una estrategia de desarrollo que privilegie la superación de la pobreza, sin descuidar el crecimiento económico, que es una condición necesaria para cumplir ese propósito.

Entre otros aspectos en que se requeriría cambiar la tendencia histórica se pueden señalar los siguientes: reorientación de las inversiones públicas en infraestructura productiva (camino, riego, transporte, etc.) con el propósito de aumentar la productividad y la producción de los pequeños productores; mayor énfasis en el desarrollo y extensión de las investigaciones destinadas a mejorar las condiciones de explotación de las economías campesinas; fomento a la creación de mecanismos que den acceso al crédito y a la asistencia técnica a los productores que hoy están marginados de esos medios de progreso; asignación de recursos para establecer o mejorar la infraestructura de comercialización de modo que los pequeños productores puedan independizarse de una intermediación lesiva para sus intereses; y por último, descentralización de la administración para adecuar los servicios del Estado a la satisfacción de las necesidades reales y diversas de la población rural.

Por otra parte, si se desea cumplir con el propósito de lograr una mayor equidad distributiva al interior del sector agropecuario, se requiere cambiar en forma substancial las políticas que hasta ahora se han aplicado para desarrollar la agricultura. Estos cambios se relacionan principalmente con la distribución de los recursos básicos, como tierra, agua y otros; con las modalidades que ha adoptado el proceso de modernización; con las relaciones entre los productores, especialmente los pequeños, y la agroindustria; con las relaciones productivas y laborales en los predios medianos y grandes; con la incorporación y adaptación de tecnología agrícola; con la organización de los pequeños productores y con la organización social de los trabajadores agrícolas.

<sup>12</sup>Véase Raúl Urzúa, *Caracterización dimensiones y evolución de la pobreza rural en América Latina y el Caribe*, abril de 1984, mimeo.

a) *Transformaciones estructurales y del estilo de desarrollo agrícola*

La estructura de la propiedad de la tierra y las modalidades concentradoras que han caracterizado el desarrollo agrícola de la región no han sido favorables para lograr una mayor seguridad alimentaria ni una distribución más equitativa del ingreso agrícola.

Si se pretende cambiar la tendencia del desarrollo agropecuario con el objeto que se cumplan los propósitos de proveer la cantidad de alimentos que se requieren para suplir las deficiencias alimentarias y a la vez aliviar la pobreza, se requiere actuar simultáneamente sobre los factores que han determinado la cantidad y el tipo de producción agrícola y aquellos otros que más influyen en el ingreso real de los campesinos y de los trabajadores sin tierra.

En un documento de la FAO sobre la agricultura hacia el año 2000 en la región se plantean tres opciones estratégicas<sup>13</sup>.

La primera se identifica como una de crecimiento sin cambios, ya que se ha señalado en este documento que una estrategia de ese tipo no cumpliría los objetivos de transformación en cuanto al tipo de producción, al tipo de propiedad y a la distribución más equitativa del ingreso, tanto en las zonas urbanas como rurales.

La segunda opción es la de una estrategia de modernización y desarrollo rural, que se caracterizaría por la expansión del sector moderno, por un cambio en las relaciones entre ese sector y de las economías campesinas viables y por la aplicación de políticas redistributivas que permitieran aliviar las condiciones de pobreza extrema, pero sin afectar los factores estructurales que determinan la distribución del ingreso.

La tercera opción sería la de una estrategia de transformación y desarrollo agrícola. En el documento citado se dice textualmente que una estrategia de este tipo requiere cambios estructurales fundamentales concernientes a: "las condiciones que regulan el acceso y la utilización de los recursos básicos de la producción agrícola; la organización económica de la producción, particularmente los mecanismos y criterios de apropiación y utilización del excedente económico generado en el proceso productivo; la organización económica e institucional de la comercialización y el procesamiento de los productos agrícolas; las condiciones que regulan la generación e incorporación de la tecnología agrícola; y los criterios de asignación de recursos en el sector agrícola.

"Por obvias razones de interdependencia, la eficacia de estas transformaciones dependerá de los cambios estructurales que se verifiquen en otros sectores del sistema económico y en sus relaciones con la economía mundial. Esto es particularmente cierto respecto a aquellos aspectos que influyen sobre los mercados urbanos y externos de productos agrícolas y sobre la capacidad de inversión de la economía".

Las proposiciones que se hacen en esta sección y en la siguiente tienen elementos de la segunda y tercera opción, pero son menos drásticas que esta última, considerando la situación actual de América Latina y la factibilidad de introducir cambios estructurales tan fundamentales, dado los contextos político y económico.

No hay duda que uno de los factores que influye en el logro de los propósitos que se han señalado con anterioridad es la distribución desigual de la propiedad agrícola. Sin embargo, la situación de los países es muy diferente; en algunos casos ya se ha realizado un proceso de reforma y las posibilidades de redistribución de la tierra son más limitadas; en otros casos, la presión sobre la tierra es escasa y existen simultáneamente áreas de pobreza rural y espacios no aprovechados aptos para programas de colonización, y por último, hay países en que aún no se ha realizado un proceso de reforma, existiendo el latifundio de baja productividad simultáneamente con una importante población rural sin acceso a la propiedad de la tierra.

En todos los casos es importante permitir mayor acceso a la propiedad de la tierra a los que hoy se encuentran marginados de ella. No obstante, es imposible dar una receta general y, por cierto, eso está fuera de las posibilidades de este capítulo y de la competencia del autor.

<sup>13</sup>FAO, *La agricultura hacia el año 2000: problemas y opciones de América Latina*, Roma, febrero de 1981, mimeo.

En la solución que se adopte será preciso considerar que, con excepción de Cuba, en todos los países latinoamericanos la reforma agraria se ha realizado en el marco de una economía de mercado y, por lo tanto, coexisten los predios reformados y las empresas capitalistas, y que la permanencia y desarrollo de los primeros requiere un apoyo estatal sostenido, como lo han demostrado las experiencias realizadas en la región.

En las condiciones señaladas, la reforma agraria aparece como un requisito necesario para transformar las relaciones de producción y de equidad en el sector agrícola, pero ello no significa solucionar la situación de la mayor parte de la población rural que vive en condiciones de pobreza.

En todo caso, y como acciones mínimas, sería necesario aplicar medidas que permitan difundir la propiedad de la tierra mediante impuestos que graven la capacidad potencial de producción de la tierra, estímulos al ahorro y establecimiento de subsidios para la compra de tierras o de créditos de largo plazo, tal como se aplica para la adquisición de viviendas en las áreas urbanas.

Lo anterior conduce a la necesidad de abordar la situación de los trabajadores sin tierra, que pueden estar en la condición de asalariados permanentes, que han disminuido con la extensión de las empresas capitalistas, y los asalariados temporales, entre los cuales se encuentran las situaciones de mayor desprotección y pobreza.

Si se aplican los correctivos en las políticas macroeconómicas que han discriminado en contra de la agricultura y los que han beneficiado el uso del capital en desmedro del trabajo, se puede esperar razonablemente un aumento del ingreso agrícola. Para que este aumento del ingreso no se concentre en los que controlan el sector moderno de la agricultura, aumentando las desigualdades, se requiere que además de las medidas que permitan una distribución más equitativa del mayor ingreso entre productores grandes, medianos y pequeños, se aumenten las remuneraciones de los asalariados agrícolas. En este sentido, la organización de los trabajadores agrícolas en sindicatos, la extensión de la aplicación de la legislación laboral a dichos trabajadores y el control de su cumplimiento, son requisitos esenciales si se desea mejorar el ingreso real de los asalariados agrícolas.

Las medidas anteriores deberían complementarse con una política que racionalizara el uso de las actuales técnicas modernas introducidas en la agricultura. De lo contrario, la reacción de los empresarios podría ser reducir aún más el empleo, lo que no sólo tendría efectos negativos para la demanda de trabajo, sino que aumentaría el uso de energía y las importaciones; ello, a su vez, repercutiría en la disponibilidad de divisas, factor que es y seguirá siendo escaso en los próximos años.

La reforma tecnológica supone adoptar una posición activa respecto a la investigación científica, al análisis sistemático de tecnología adecuada, a la creación de tecnología nacional y a la difusión del conocimiento técnico. Si no se produce un vuelco en el uso de la tecnología, surgirá una contradicción entre las decisiones empresariales y el propósito de generar empleos y de contener el éxodo de la población rural.

El caso de los asalariados temporales, que es un grupo objetivo prioritario en el alivio de la pobreza rural, presenta dificultades especiales dada la estacionalidad característica del empleo agrícola. Por lo tanto, las soluciones no sólo consisten en asegurar un ingreso adecuado al trabajador temporal durante seis meses o menos de actividad, sino en generar otros tipos de empleo complementario en el sector rural. En muchas oportunidades se ha recurrido a la construcción de obras públicas para aprovechar el período de tiempo muerto. Medidas como éstas contribuyen a atenuar el problema y pueden ser doblemente ventajosas si las obras que se construyen tienen por objeto mejorar las condiciones de las economías campesinas. Sin abandonar este tipo de iniciativas, sería recomendable planificar y estimular el desarrollo de actividades permanentes en el medio rural no agropecuario<sup>14</sup>. Esto está relacionado con una política espacial de desarrollo y el estímulo a la creación de pequeñas unidades productivas, al desarrollo de servicios a la agricultura, a la extensión

<sup>14</sup>Experiencias como la del Japón podrían servir para ser adaptadas a las condiciones peculiares de los países latinoamericanos.

de servicios básicos —como son la educación y la salud—, y a la construcción de viviendas en el sector rural que permita reunir a la población dispersa de asalariados permanentes y temporales.

Otro de los elementos característicos del desarrollo agrícola de América Latina que ha acentuado la heterogeneidad del sector ha sido la forma que ha adoptado la modernización y la expansión de la agroindustria. No se trata de desandar el camino recorrido, sino de evitar las formas de explotación que surgen en las relaciones entre los segmentos modernizados y otros, especialmente, las economías campesinas. Esta situación se ha visto agravada por el desplazamiento de los cultivos menos rentables hacia estas últimas, acentuándose los desniveles de productividad e ingreso.

También ha influido de manera importante en la expansión de los productos agroindustriales la distribución del ingreso urbano, que ha estimulado la demanda de alimentos más elaborados. Por lo tanto, la reversión de la tendencia histórica requiere también una política que altere la distribución del ingreso, de manera que aumenten los ingresos de los grupos más pobres y se estimule así el consumo de alimentos, cuya producción está radicada en gran medida en las economías campesinas.

Como se puede apreciar, sería muy difícil resolver el problema de los campesinos pobres por el sólo estímulo de la producción, ya que su venta está muy condicionada a los cambios en el patrón distributivo global.

#### b) *Algunas políticas de apoyo al desarrollo productivo de la agricultura*

Como ya se ha señalado, el desarrollo agrícola y la superación de la pobreza rural debería formar parte de una estrategia global, en la cual se contemplase un cambio en la distribución del ingreso que permitiese a los más pobres satisfacer sus necesidades básicas. Para lograr este aumento en la producción de alimentos y de alivio de la pobreza rural, se requiere no sólo efectuar transformaciones estructurales y lograr que las políticas macroeconómicas no sean contradictorias con estos objetivos, sino que se tomen medidas específicas que contribuyan a romper los obstáculos que hoy enfrentan los pequeños propietarios.

Los aspectos más importantes que se deberían considerar en las políticas destinadas a mejorar las condiciones de las economías campesinas son los diversos tipos de inseguridad que caracterizan la vida campesina, como por ejemplo, la inseguridad en la tenencia de la propiedad, los riesgos climáticos, los riesgos de enfermedad y la inseguridad en la venta de las cosechas.

Otro factor que contribuye a la degradación de la vida campesina es el relacionado con las formas de reproducción de las unidades campesinas, tanto en lo que se refiere a las condiciones económicas como sociales. Se trata especialmente de la desigual distribución de los recursos, la ocupación espontánea de nuevas tierras, la precariedad jurídica de las unidades campesinas, la concentración del gasto e inversión pública, el deterioro de los recursos, el acceso a la tecnología y la capacitación.

Por último, se requiere fortalecer las economías campesinas con acciones dirigidas a las familias, a la interrelación entre las familias campesinas y a su integración en comunidades más amplias, tanto en el comercio de sus productos como en la vida cultural<sup>15</sup>.

Entre las políticas de apoyo para un desarrollo agrícola más equilibrado, desde el punto de vista de los bienes que se producen y de la distribución del ingreso al interior del sector agrícola, se pueden señalar resumidamente las siguientes:

1) *Inversiones en infraestructura.* Además de la insuficiente disponibilidad de tierra y de la baja calidad de ella, en muchos casos los pequeños propietarios ven limitada su capacidad de producción por falta de disponibilidad y de seguridad de un factor tan importante como es el agua. No hay que olvidar que una elevada proporción de la pobreza rural se asienta en terrenos áridos o semiáridos. La

<sup>15</sup>Véase Emiliano Ortega, "La experiencia latinoamericana y el desafío campesino" en *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vol. 1, CEPAL/PNUMA, Santiago de Chile, 1983.

construcción de pequeños tranques y obras anexas para el aprovechamiento del agua permitirían no sólo mejorar las condiciones de producción en cuanto a volumen y variedad, sino que dichas inversiones ocuparían mano de obra campesina. Lo mismo ocurre en otras circunstancias, con las obras de drenaje y con la construcción de terrazas para el aprovechamiento de las tierras productivas ubicadas en las laderas de cerros fértiles.

La apertura de caminos vecinales que permitan la comercialización de la producción de regiones aisladas, pero con una densidad de propietarios que justifique la inversión, es otro ejemplo que junto con dar trabajo contribuye a estimular la producción y a aumentar el ingreso de los campesinos pobres.

Existe una variedad de ejemplos de este tipo de inversiones en los países latinoamericanos, que desafortunadamente, han sido insuficientes en su magnitud y no han obedecido a una programación sistemática y a una ejecución continuada.

ii) *Transporte y comercialización.* Uno de los aspectos que ha demostrado tener una gran influencia en la pérdida de ingreso de los campesinos, especialmente de los que se encuentran más alejados de los centros de consumo, es la falta de disponibilidad de medios de transporte, tanto para la compra de sus insumos como para la venta de su producción. En muchas oportunidades el que realiza el transporte de los productos es el mismo que los adquiere para su venta posterior. En estos casos, se produce una importante pérdida de ingreso para los productores y una ganancia indebida para los intermediarios, que no trasladan al consumidor el menor precio que han pagado por el producto. Las condiciones de negociación de los pequeños propietarios son muy desventajosas, ya que necesitan con urgencia un ingreso monetario para su subsistencia y para la explotación del predio y además, no tienen capacidad de almacenaje para su producción, por lo que no pueden evitar que ésta se exponga a un grave deterioro.

Dada la importancia que tiene el factor transporte en el ingreso campesino, el Estado debería invertir en este rubro, ya que esa actividad en manos privadas permite una explotación de aquéllos, de inseguridad al ingreso campesino y dificulta las posibilidades de comercialización directa de los campesinos de sus propios productos.

El mejoramiento de las condiciones del transporte va aparejado con el establecimiento o perfeccionamiento del sistema de comercialización de los insumos y de la producción. Eliminada la restricción del transporte, los campesinos han demostrado habilidad para comercializar sus productos. El Estado debería promover, dar facilidades y establecer normas para la realización de la venta de los alimentos en los centros urbanos, dejando su intervención directa para el caso de los campesinos ubicados en las regiones más apartadas y, en ciertos casos, para evitar incertidumbres en la comercialización de algunos productos, para los cuales se podrían establecer poderes compradores.

iii) *Acceso al crédito y a la asistencia técnica.* Los campesinos requieren el crédito para la compra de sus insumos y para el normal desenvolvimiento de la explotación de sus predios. En general, los pequeños productores están marginados del crédito institucional, salvo en los casos en que existen organismos estatales especializados que, por lo general, abarcan una pequeña parte del universo campesino. Una experiencia interesante desarrollada en estos últimos años ha sido la del Ecuador, que ha ampliado la cobertura del crédito con muy buenos niveles de recuperación.

En América Latina existen variadas experiencias de programas crediticios estatales a los pequeños propietarios con resultados diversos. Sin embargo, hay algunas características comunes; en general son experiencias que suponen un alto costo administrativo; asimismo tiende a producirse presiones políticas para aumentar el componente de subsidio o para condonar o posponer el pago del crédito, ya que el no pago al Estado crea menos responsabilidades que la falta de pago a instituciones privadas, etc.

A pesar de estos inconvenientes, el Estado no puede abstraerse de dar acceso al crédito en términos adecuados a las condiciones reales de los pequeños propietarios. En algunos casos, se han explorado fórmulas cuya aplicación en gran escala podría ser atractiva de estudiar. Una modalidad, por ejemplo, podría consistir en crear un fondo estatal destinado a varios propósitos; subsidiar en

algunos casos la tasa de interés comercial y al mismo tiempo servir de aval o garantía complementaria para que los pequeños productores tengan acceso al crédito institucional. En estos casos, el Estado debería proveer el servicio de asesoría al productor para la elaboración de los proyectos y otorgar asistencia técnica para asegurar en lo posible la capacidad de pago del crédito y contribuir así a un proceso educativo que permitiera incorporar los adelantos técnicos en la explotación de las economías campesinas. Un sistema de esta naturaleza requiere una descentralización de los servicios públicos, de manera que éstos puedan adecuarse a las necesidades reales y diversas de los productores.

iv) *Investigación, educación y extensión.* Una condición del desarrollo de las economías campesinas es la asimilación y aplicación, por parte de esos productores, de nuevas técnicas de producción que les permitan aumentar su productividad e ingreso. La posibilidad de acceso a esas técnicas, por parte de los pequeños productores, supone crear la capacidad científica nacional para desarrollarlas, considerando las variadas condiciones ecológicas en que se aplicarán y adaptarlas a las peculiaridades y tradición campesinas. Ello requiere una política del Estado encaminada a formar científicos y profesionales capaces de crear las tecnologías adecuadas, institucionalizar descentralizadamente los centros de investigación, formar difusores que tengan conocimiento práctico del área específica donde se introducirán las innovaciones y que trabajen directamente con los campesinos para considerar sus conocimientos ancestrales y así corregir, de acuerdo con la experimentación, las tecnologías recomendadas. Es indispensable tomar en cuenta a los campesinos para ganar su confianza y a la vez recibir de éstos el conocimiento directo de los factores que han influido en sus éxitos y fracasos, de manera que estos programas no se transformen en imposiciones elitistas que terminen por enajenar al campesino que se desea beneficiar.

v) *Sistema de seguro de cosechas.* La actividad agrícola tiene que enfrentar una diversidad de riesgos, lo que ha llevado a los gobiernos a intervenir para reducirlos. Estos riesgos son especialmente graves en el caso de los pequeños empresarios. Una mala cosecha o una catástrofe natural ocurrida a un pequeño productor lo priva de los elementos que constituyen la base misma de su subsistencia. La inseguridad del ingreso de los campesinos los hace proceder con extrema cautela y, por lo tanto, son reticentes a los cambios. En consecuencia si se lograra dar mayor certidumbre sobre su ingreso futuro, agregando a las acciones que ya se han señalado algún tipo de seguro sobre su producción, se podría conseguir un doble objetivo. En primer lugar, garantizar que su ingreso no se verá afectado por factores ajenos a los de su propia actividad y, en segundo término, hacerlos más respectivos a nuevas experiencias, siempre que ellas estén también protegidas por algún tipo de resguardo.

Por otra parte, la existencia de algún tipo de seguro sobre las cosechas también ayudaría a que los campesinos pudieran acceder al crédito, ya que generalmente éstos pueden dar muy pocas garantías, como no sea el resultado de sus explotaciones.

Sería importante analizar experiencias en relación con los seguros de producción y establecer sistemas estatales que permitieran a los campesinos introducir un mínimo de seguridad en cuanto a lo que constituye la base de su ingreso monetario y de su alimentación<sup>16</sup>.

vi) *La organización de los campesinos.* La existencia de una gran cantidad de pequeños propietarios dificulta la aplicación de estas políticas de apoyo, razón por la cual aparece como una necesidad de promover las formas asociativas de los productores campesinos. Aquí surge una nueva responsabilidad del Estado. Esta consiste en promover y crear las condiciones para la formación de cooperativas campesinas que les permitan unir sus recursos humanos, financieros y materiales para lograr mejores condiciones en la comercialización de sus insumos y productos, acceder al crédito, crear centros de perfeccionamiento, colaborar en la difusión de las nuevas tecnologías y finalmente, tener un grado de poder económico y político que no lograrían como productores individuales.

Estas políticas de apoyo, descritas en forma tan sintética, son ejemplos significativos de algunas de las acciones que deberían emprenderse para mejorar las condiciones de las economías

<sup>16</sup>Véase *Agriculture Risks and Insurance: Issues and Policies*, editado por Peter Hazell, Carlos Pomareda y Alberto Valdés, IFPRI e IICA, noviembre de 1983. Edición en preparación por John Hopkins University Press.

campesinas, pero ciertamente no son por sí solas suficiente para lograr las transformaciones que se requirieren para superar la pobreza rural.

c) *Políticas sociales de apoyo*

En una sección anterior se señaló que el ingreso de las familias no está constituido exclusivamente por lo que éstas obtienen como retribución por su trabajo, ya sea que éste provenga de un salario o del capital que poseen. El otro componente del ingreso real corresponde a las transferencias monetarias y no monetarias que reciben las familias.

En el caso de los habitantes rurales, este tipo de transferencias ha sido muy limitado, especialmente en lo que se refiere a los servicios básicos gratuitos o subsidiados que el Estado proporciona a través de las políticas sociales, como la educación, la salud, la vivienda, el agua potable, el saneamiento ambiental, y otras. Ya se ha señalado que el gasto y la inversión pública en el sector rural es una proporción muy reducida del gasto público, lo que por sí sólo demuestra la baja prioridad que este sector ha tenido en la asignación de los recursos del Estado.

Existen grandes diferencias entre la calidad de vida rural y urbana, al menos en lo que se refiere a la disponibilidad de servicios básicos, a la posibilidad de perfeccionamiento personal y a la recreación. Ello, sumado a la situación de pobreza masiva predominante en las áreas rurales, es un estímulo adicional para el éxodo de estas poblaciones hacia los centros urbanos.

Uno de los factores que dificulta la extensión de los servicios sociales a la población rural es su dispersión y aislamiento; por ello, es urgente extender los programas de vivienda a los sectores rurales con el propósito de crear asentamientos que agrupen una población a fin de que se creen servicios sociales y de recreación que permitan dar otra perspectiva a los habitantes rurales.

La experiencia cubana de desarrollo rural debería ser analizada para extraer de ella algunas lecciones que, con la debida adaptación a las condiciones diferentes de los otros países latinoamericanos, permitiera utilizarla en otro contexto político<sup>17</sup>. Hay otras fuentes de inspiración para promover un cambio social en el campo, como es el caso de la atención primaria de salud que ha estimulado la OMS; los estudios realizados por el Proyecto de Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe patrocinados por la UNESCO, la CEPAL y el PNUD<sup>18</sup>; las experiencias del Banco Mundial y el BID; y la diversidad de acciones realizadas por los países de la región para llevar servicios sociales a las comunidades más retrasadas.

En este breve comentario sólo se desea enfatizar la importancia de estas acciones en un programa global destinado a aliviar la pobreza, contener el éxodo de la población rural, en suma, dar mayor dignidad al campesino.

Las orientaciones de política que se han insinuado en esta sección y en las anteriores dicen relación con una distribución más equitativa de los recursos, especialmente de la tierra, con un cambio en las relaciones sociales y de producción en las explotaciones agrícolas, con la mayor creación de empleos en el sector rural, con el aumento de ingreso de los trabajadores sin tierra, con el incremento de la productividad y del ingreso de las familias campesinas y con la acción del Estado destinada a satisfacer directamente ciertas necesidades básicas de la población rural. Sólo una acción orientada a enfrentar los diferentes fenómenos que han generado la pobreza rural podría modificar la tendencia histórica que conduce a un aumento de la pobreza urbana de origen rural y a mantener en el campo una alta proporción de la población por debajo de las condiciones mínimas aceptables para una vida digna. Esto implica un cambio significativo en los estilos de desarrollo, una modificación de las prioridades contempladas en las estrategias de desarrollo, un cambio de las modalidades que ha tenido el desarrollo agrícola, una redistribución del ingreso en beneficio de los sectores más pobres, y una transformación de las relaciones económicas, políticas y sociales predominantes en el agro latinoamericano.

<sup>17</sup>Véase Proyecto de Pobreza Crítica, CEPAL, *Estudio acerca de la erradicación de la pobreza en Cuba*, en proceso de edición.

<sup>18</sup>Véase *Informes Finales*, N° 1, "Sociedad rural, educación y escuela", junio de 1981.

#### d) *Descentralización y participación*

La aplicación de las políticas indicadas en las secciones anteriores requiere una institucionalidad diferente y la participación activa de la fuerza de trabajo rural.

A lo largo de este capítulo se ha señalado la importancia determinante de la acción del Estado en la superación de la pobreza en general y de la pobreza rural en particular. También se puede afirmar, teniendo en consideración los resultados sociales del desarrollo económico, que la acción del Estado en América Latina ha sido insuficiente e ineficiente para lograr mayor equidad distributiva y para reducir de manera significativa la pobreza absoluta.

Uno de los factores que ha influido en la ineficiencia del Estado ha sido la excesiva centralización administrativa que existe en la mayoría de los países de la región. Ello es especialmente importante cuando se trata del desarrollo rural, donde para solucionar los problemas, además de recursos, se necesita un conocimiento muy específico de las condiciones naturales y humanas en que éstos se presentan. En muchas oportunidades se ha recurrido al esfuerzo extraordinario de la población campesina para que, sin retribución, aporte su trabajo para realizar obras que benefician a las comunidades rurales, ya sea en la construcción de caminos, escuelas, obras de riego, y otras. Todo esto es importante para estimular la participación comunitaria y la solidaridad social; no obstante, son una muestra adicional de discriminación, ya que la aplicación de programas de esta naturaleza resultan impensables en el sector moderno agrícola, donde llegan con mayor regularidad los servicios públicos y son éstos los que realizan, a través del trabajo remunerado, las obras que en las comunidades más pobres se pide que hagan sus propios miembros. Es necesario insistir en que la promoción de la organización social en torno a la satisfacción de las propias necesidades o a otros propósitos es de todas maneras muy importante, pero lo que se desea destacar en el comentario anterior es, por una parte, el trato desigual y, por otra, la falta de institucionalidad para lograr una mayor participación social.

Un primer paso hacia la descentralización es la institucionalización de la vida pública en localidades pequeñas: comunas, municipios u otras formas de denominación político-administrativa. Esto significa tener instancias de poder local al nivel rural, que permita la participación de la comunidad en la solución de sus necesidades de manera organizada e institucionalizada.

La descentralización política debe ir acompañada de la desconcentración administrativa. Si las autoridades locales no cuentan con recursos y con el apoyo de las instituciones públicas especializadas en aspectos sociales y de promoción económica, la participación se frustra porque no encuentra los medios para demostrar a la comunidad la utilidad de sus servicios. El desarrollo rural sin poder local es una ilusión.

Para que la acción del Estado sea efectiva en el ámbito rural necesita acercar sus instituciones a la realidad pequeña en que se presentan los grandes problemas de los pobres; de otra manera se hace imposible que ellos puedan cumplir los trámites burocráticos y los requisitos formales que les permitiría acceder a los servicios públicos, ya sean éstos de carácter social o económico.

Lo anterior supone, además revisar el contenido y la forma en que se proveen ciertos servicios estatales con el objeto de adecuarlos a las necesidades reales de las comunidades rurales, que no siempre coinciden con las pautas nacionales, que suelen tener un marcado sesgo urbano.

La descentralización es una condición necesaria para hacer realidad la participación. A la vez, la organización es una condición para la participación y es muy difícil promover una rápida organización social si no se pueden obtener resultados concretos de ella en relación con la solución de los problemas de la comunidad. Y para lograr esto último en las comunidades pobres es indispensable contar con el apoyo del Estado. Como se puede apreciar, descentralización y participación son dos eslabones esenciales en la cadena de acciones que hay que realizar para que el progreso llegue a los grupos rurales pobres.

e) *Algunos criterios para definir las políticas*

La heterogeneidad de la pobreza es uno de los factores que dificulta la elección de los instrumentos más eficaces para abordar su solución, y la posibilidad de alcanzar en forma efectiva a los grupos objetivo. Esto determina que la elección de las políticas sólo puede hacerse cuando existe un conocimiento de la situación específica en que se van a aplicar. Sin embargo, se pueden esbozar algunos criterios que ayuden a identificar algunas situaciones de pobreza. Podrían existir diversas formas de lograr este propósito, pero en este caso se han elegido tres criterios generales: la estructura agraria, la situación de las zonas rurales en cuanto a la distancia de los centros urbanos y los grupos objetivo (la familia y la condición de asalariado o campesino).

i) *La estructura agraria*

Para definir la estructura agraria de los países, se han empleado varios indicadores.

El primero se refiere a la dotación y tipo de recursos naturales de que dispone un país. Este mide la capacidad natural y potencial del sector agropecuario para satisfacer las necesidades alimentarias y generar excedentes exportables. Para ello se utilizan dos criterios: la abundancia de tierras y las ventajas relativas para la producción de alimentos o de cultivos industriales.

En cuanto a la abundancia de tierras, se establecen tres categorías de acuerdo con la disponibilidad de tierra de cultivo por habitante: alta (más de 0.5), media (de 0.5 a 0.25) y baja (menos de 0.25). Este indicador global se complementa con otros de carácter más cualitativo, como son, la calidad de los suelos y su aptitud para establecer cultivos de alto valor, el régimen de aguas, la disponibilidad de praderas y pastos naturales, y la existencia o no de una frontera agrícola explotable.

En lo que se refiere a las ventajas relativas, los autores utilizan sus propios conocimientos de la agricultura latinoamericana, llegando a la conclusión general de que los países de clima templado del Sur tienen ventajas relativas para la producción de alimentos, en tanto que los de clima tropical la tienen para los cultivos industriales, dándose el caso de algunos países, como Brasil y México, por ejemplo, que tienen ambos climas.

En el cuadro 3 se clasifican los países según los criterios señalados.

Cuadro 3  
CLASIFICACION DE PAISES SEGUN LOS RECURSOS AGROPECUARIOS

Abundancia de tierra	Ventaja relativa		
	Alta	Media	Baja
Alimentos	Argentina Uruguay	Chile	
Alimentos y Alimentos Industriales	Brasil Paraguay	Bolivia Colombia Ecuador México Venezuela	Perú
Cultivos industriales	Honduras Nicaragua	Cuba Panamá	Costa Rica El Salvador Guatemala Haití Rep. Dominicana

El segundo indicador se refiere a la importancia de la agricultura, para lo cual se determinó la ponderación de la agricultura en el producto interno bruto y la proporción de la PEA agropecuaria en la PEA total. En el primer caso, se establecieron tres categorías para ubicar los países: alto (más del 25%), medio (del 15% al 25%) y bajo (menos del 15%). En el segundo caso los porcentajes de cada categoría fueron: alto (más de 35%), medio (de 20% a 35%) y bajo (menos de 20%).

La clasificación de los países en estas tres categorías, resultantes de la aplicación de los criterios indicados, se presenta en el cuadro 4. Los resultados de aplicar estos criterios a los países considerados figuran en el cuadro 5.

Cuadro 4  
CLASIFICACION DE PAISES SEGUN LA IMPORTANCIA  
DE LA AGRICULTURA

% PEA	% PIB	Bajo (menos 15%)	Medio (de 15% a 25%)	Alto (más de 25%)
Bajo (menos 20%)		Argentina Chile Uruguay Venezuela		
Medio (de 20% a 35%)			Costa Rica Cuba Panamá	Colombia
Alto (más de 35%)		Brasil México Perú	Bolivia Ecuador Rep. Dominicana	El Salvador Guatemala Haití Honduras Nicaragua Paraguay

El tercer indicador mide el papel que desempeña la agricultura en el comercio exterior de los países. Para esto se eligieron tres criterios: autosuficiencia alimentaria, especialización exportadora y potencial de exportaciones primarias no agropecuarias. El primero de los criterios señalados muestra el aporte neto (positivo o negativo) del balance comercial agropecuario. El segundo criterio mide la importancia relativa de las exportaciones de alimentos o de cultivos industriales. El tercer criterio mide el grado de dependencia que existe en los países de las exportaciones agropecuarias.

El cuarto indicador muestra la importancia de los distintos tipos de explotaciones agrícolas: del campesinado, de la gran empresa y de la mediana agricultura comercial.

En el cuadro 6 se presentan los resultados.

El último indicador corresponde al nivel tecnológico, para cuya determinación se usan tres criterios: la productividad media del trabajo agrario, el dualismo entre los niveles tecnológicos agrario y no agrario, y el dualismo tecnológico interno en la agricultura.

La aplicación del primer criterio, que mide el valor agregado por trabajador agropecuario en dólares de 1980, permitió ubicar a los países en tres categorías: alta (más de 2 500 dólares), media (entre 1 500 y 2 500 dólares) y baja (menos de 1 500 dólares).

Para aplicar el segundo criterio, que mide el dualismo entre los niveles tecnológicos del sector agrario y no agrario, se utilizan el cociente entre el valor agregado en la agricultura y el valor agregado en toda la economía, ubicándose los países en dos categorías: alto (menos de 0.6) y bajo (más de 0.6).

Cuadro 5  
 CLASIFICACION DE PAISES SEGUN LA RELACION ENTRE  
 AGRICULTURA Y COMERCIO EXTERIOR

Potencial Exportaciones Primarias no agropecuarias y especialización exportaciones	Potencial de exportaciones primarias no agropecuarias			
	Alto		Bajo	
	Especialización Exportaciones Alimentarias	Especialización Exportaciones Cultivos Industriales	Especialización Exportaciones Alimentarias	Especialización Exportaciones Cultivos Industriales
Autosuf. agropecuaria				
Deficitarios	Chile	Venezuela		Panamá
Autosuficientes		Bolivia México Perú		Haití
Excedentarios		Ecuador	Argentina Paraguay Uruguay	Brasil Colombia Costa Rica Cuba El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Rep. Dominicana

Cuadro 6  
 CLASIFICACION DE PAISES SEGUN EL TIPO DE EXPLOTACION

Importancia del campesinado y de la mediana agricultura comercial	Importancia del campesinado			
	Alta		Baja	
	Importancia de la mediana agricultura comercial		Importancia de la mediana agricultura comercial	
	Alta	Baja	Alta	Baja
Baja	México	Bolivia	Chile	
	Brasil	Ecuador El Salvador Guatemala Haití Honduras Panamá Paraguay Rep. Domi- nicana		
	Colombia			
	Costa Rica			
Privada	Venezuela		Argentina	
			Uruguay	
Alta	Estatat y cooperativa	Nicaragua Perú		Cuba

Cuadro 7  
CLASIFICACION DE PAISES SEGUN EL NIVEL TECNOLOGICO

Productividad media del trabajo agrícola	Dualismo agrícola Otros sectores y heterogeneidad interna de la agricultura	Dualismo entre agricultura y demás sectores			
		Bajo		Alto	
		(VA * trab. agr./VA total trab.>0.6)		(VA trab. agr./VA total trab.<0.6)	
		Heterogeneidad interna agricul- tura		Heterogeneidad interna agricultura	
		Moderada	Fuerte	Moderada	Fuerte
Alta (más de 2.500 US\$/trab.)		Argentina Cuba Uruguay	Colombia	Venezuela	
Media (1.500-2.500 US\$/trab.)		Paraguay		Costa Rica Chile Panamá	Guatemala México
Baja (menos 1.500 US\$/trab.)		Haití	Nicaragua	Bolivia	Brasil Ecuador El Salvador Honduras Perú Rep. Dominicana

\*VA = valor agregado.

Para aplicar el tercer criterio, que mide la heterogeneidad tecnológica dentro del sector agropecuario de cada país, los autores utilizaron una apreciación personal y ubicaron a los países en dos categorías: con heterogeneidad moderada y con fuerte heterogeneidad.

En el cuadro 7 se muestra el resultado de la aplicación de estos criterios a los países.

Las clasificaciones anteriores tienen utilidad para agrupar a los países con características comunes, lo cual permitiría hacer alguna insinuación sobre políticas que tomen en consideración la similitud de las estructuras agrarias. Además, desde el punto de vista de un país considerado separadamente, es importante saber los rasgos que caracterizan su estructura agraria como paso previo para una selección de políticas. Sin embargo, ello resulta insuficiente, dada la diversidad de situaciones que se presentan dentro del territorio de un país y aun entre sus propias regiones.

## ii) La localización geográfica

Para ubicar mejor el medio en que se aplicarán las políticas de alivio de la pobreza, parece interesante complementar los indicadores de la estructura agraria con otros que consideren la ubicación geográfica, dada la importancia que tiene este factor en las condiciones de vida del campesinado, en el tipo de producción y en la estructura empresarial. Para estos efectos, se ha utilizado una tipología en que se establecen tres zonas rurales de acuerdo con su cercanía o lejanía de los centros urbanos<sup>19</sup>.

<sup>19</sup>Metodología elaborada por Francisco León: véase *Consulta de Expertos sobre un Plan de Acción para el Desarrollo de Energía Rural en América Latina y el Caribe*, en colaboración con CEPAL y OLADE, Santiago de Chile, abril de 1984.

La primera zona rural corresponde a las propiedades que están cerca de las grandes metrópolis. De su ubicación se deduce que las condiciones de vida predominantes en esos habitantes rurales son semiurbanas; que el tipo de producción a que dedican sus predios está directamente determinada por los requerimientos de las grandes ciudades (fruticultura, horticultura, agricultura pecuaria estabulada, etc.); y que en la estructura empresarial predomina las empresas modernas y las pequeñas altamente especializadas. Por lo general, entre estos propietarios no se encuentran los pobres rurales y los asalariados presentan características más semejantes a los urbanos, aunque pueden enfrentar problemas de estacionalidad en el empleo. Por lo tanto, desde el punto de vista de aliviar la pobreza rural esta zona tal vez no sería prioritaria y más bien entraría a beneficiarse con las políticas que favorecen a los pobres urbanos y algunas medidas específicas relacionadas con el tema de la seguridad de su ingreso y de la comercialización de sus productos.

La segunda zona comprende las propiedades más tradicionales del antiguo asentamiento y accesibles por vehículos motorizados. Las condiciones de vida de esas poblaciones son las propias de zonas rurales con algún grado de concentración y con posibilidades de acceso al núcleo urbano. El tipo de producción es más extensivo (forestación, actividad pecuaria y otros), de plantaciones y de cultivos ligados a la agroindustria. En cuanto a la estructura empresarial, en estas zonas se encuentran desde empresas grandes hasta las de subsistencia, pero estas últimas tienen por lo general un cierto margen de producción comercializable y con influencia de la modernización. En estas zonas se encuentran importantes focos de pobreza, tanto de asalariados como de pequeños propietarios; no obstante, las mayores posibilidades de intercambio comercial y de trabajo esporádico permite eludir las situaciones de miseria. En estas zonas tiene importancia la reforma agraria, como asimismo las políticas que concentren población, que promuevan el trabajo no agropecuario, que promuevan la organización sindical y la organización de cooperativas, así como las políticas de transporte y comercialización.

La tercera zona considerada en la clasificación corresponde a propiedades de antiguo asentamiento, alejadas de los centros urbanos y no accesibles por vehículos motorizados. Las condiciones de vida son propias de las de población dispersa que se reúne en torno a ciertos recursos básicos. El tipo de producción predominante consiste en agricultura de subsistencia, ganadería extensiva y explotación de bosques nativos. En estas zonas coexisten las grandes propiedades y las pequeñas empresas campesinas y es en estos lugares donde se encuentra el mayor grado de pobreza. En estos casos la primera prioridad consiste en dar acceso a los recursos básicos (tierra, agua, energía) y en abrir medios de comunicación entre estas zonas aisladas y los centros urbanos o algún punto en que estas poblaciones puedan tener contactos comerciales y culturales.

La estructura agraria y la localización geográfica son factores condicionantes de las situaciones de pobreza, no obstante que no consideran las diferencias propias de los grupos objetivo que se desea beneficiar.

### iii) *Los grupos objetivo*

Aunque sea de manera muy resumida, se desea enfatizar que el grupo objetivo por excelencia en la zona rural lo constituye la familia, destacándose la importancia de la mujer, tanto en las labores productivas fuera como dentro del hogar<sup>20</sup>.

En los hogares campesinos la mujer contribuye con un monto de 20 a 50% del ingreso familiar; el trabajo remunerado de la mujer ha permitido a alrededor de 15% de los hogares rurales superar su condición de indigencia; y, en los años setenta, en cerca de 20% de los hogares de América Latina y el Caribe tenían una mujer como jefa de hogar. En consecuencia, es indispensable que las políticas de desarrollo rural consideren en forma explícita sus efectos en el trabajo de la

<sup>20</sup>Véase Sergio Molina, "Estrategias de sobrevivencia en economías campesinas: el rol de la mujer", *Informe de la Mesa Redonda sobre Estrategias de Sobrevivencia en Economías Campesinas: el Rol de la Mujer*, Bogotá, 22-25 noviembre de 1983, organizada por la FAO en colaboración con la CEPAL.

mujer y se eliminen las discriminaciones legales que limitan la participación de la mujer en actividades productivas fuera del hogar, como asimismo, el nivel de remuneraciones con que se les contrata.

La actividad productiva de la mujer se ve limitada también por otros factores, como son por ejemplo, el número y frecuencia de los hijos, las ausencias de los jefes de hogar producidas por los cambios en las formas de contratación, las responsabilidades dentro del hogar y el tiempo que éstas le significan a la mujer, y la mayor o menor solidaridad familiar en el cumplimiento de las tareas al interior del hogar. Estos obstáculos al trabajo de la mujer deben ser considerados en las políticas de desarrollo rural, puesto que su remoción puede ser decisiva para aliviar la pobreza. En este sentido la incorporación de algún equipamiento que permitiera reducir el tiempo destinado al hogar por parte de la mujer, la promoción de acciones solidarias entre las comunidades para atender, por ejemplo, a los niños, la acción del Estado en el campo de la educación, de la salud, de la vivienda, son iniciativas todas que podrían tener un efecto muy significativo en el aumento del ingreso familiar rural.

Reconociendo la significación que tiene la mujer en el bienestar familiar, sigue siendo la parte más importante del ingreso la que aporta el jefe del hogar. En las zonas rurales el ingreso de las familias pobres proviene de las explotaciones de pequeñas unidades productivas y del trabajo asalariado. Con frecuencia los pequeños productores se ven en la obligación de complementar el ingreso derivado de la explotación de sus propiedades con la venta de su trabajo en las temporadas más activas del ciclo agrario. Esta situación ocurre entre los pequeños propietarios ubicados en la segunda y, especialmente, en la tercera zona rural de la clasificación que se describió anteriormente.

En relación con los asalariados, éstos pueden tener contratos de trabajo que les dé cierta permanencia en una empresa en la que tienden a quedarse por largo tiempo, o ser trabajadores temporales que presten sus servicios en distintas empresas y zonas del país. Precisamente entre estos trabajadores se presentan las peores condiciones de inseguridad y de bienestar.

Las prioridades, la selección de los instrumentos de política y la combinación más adecuada de éstos deberá surgir del análisis que se haga de las condiciones relativas a la estructura agraria, a la localización geográfica de la pobreza rural y a las características específicas de los grupos objetivo.

A riesgo de ser reiterativos, es preciso insistir que las políticas de alivio a la pobreza rural no serán eficaces si no se insertan en el contexto más amplio de la superación de la pobreza nacional y dentro de una estrategia global que haga posible introducir las transformaciones políticas, económicas y sociales, necesarias para alcanzar un nuevo estilo de desarrollo.

## REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

Al terminar este capítulo, me ha quedado la sensación de haber realizado un esfuerzo de lectura y de síntesis, pero al mismo tiempo que en él no hay otra novedad sino una ordenación diferente del conocimiento acumulado, y una adecuación de éste a los objetivos del estudio. Además, me ha llamado la atención la existencia de una abundante y variada bibliografía y experiencias sobre cada uno de los aspectos que sólo enuncié en este estudio.

De estas dos reflexiones surge una conclusión: no existe deficiencia de conocimiento acerca de lo que hay que hacer para mejorar la situación de los pobres rurales. Por otra parte, parece existir un amplio acuerdo en principio sobre la necesidad de eliminar la pobreza extrema, cuya expresión más dramática se presenta en algunas zonas rurales. Prácticamente todos los gobiernos de los países en desarrollo presentan la superación de la pobreza como objetivo prioritario.

A la vez, las cuantificaciones de los déficit de pobreza indican que, salvo en algunos países latinoamericanos en que existe pobreza masiva, los recursos existentes no son el principal factor limitante para cumplir con el propósito de satisfacer las necesidades básicas de la población más pobre, sino que el problema principal es de distribución. A pesar de que la afirmación anterior es correcta, es preciso advertir que no es suficiente disponer de recursos financieros, ni tampoco lo es el hecho de tener recursos naturales potenciales para resolver la pobreza. Además de los problemas

políticos que supone cumplir ese objetivo, existen otros que son propios del subdesarrollo, como son la calificación de los recursos humanos, la eficiencia y tradición de la administración pública, la capacidad empresarial y la falta de integración social, la cual muchas veces está ligada a condiciones étnico-culturales difíciles de superar. Estos factores constituyen en algunos casos serias limitaciones para la aplicación de un programa de superación de la pobreza. Además, así como se ha avanzado notablemente en el conocimiento de *qué hacer*, existe menor conocimiento sobre *cómo hacer*. No se puede negar que los gobiernos, los organismos internacionales, las instituciones privadas y las iglesias, han realizado diversas experiencias en comunidades pobres; no obstante, se echa de menos un análisis sistemático de esas experiencias para ayudar a la formulación y ejecución de políticas más globales de lucha contra la pobreza, teniendo en consideración la diversidad de situaciones en que se presenta ese fenómeno.

A los factores negativos derivados del propio desarrollo y al deficiente conocimiento de cómo llegar a los pobres, se agrega otro de mayor envergadura. Se trata del predominio de grupos que representan intereses diferentes a los de los pobres y que controlan el poder político, la burocracia, los medios económicos, las organizaciones gremiales y sindicales, y en fin, todas las actividades significativas de la vida nacional. La mayoría de estos grupos no están explícitamente en contra del mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos más pobres, pero tampoco están dispuestos a renunciar a los privilegios propios de los sectores de altos ingresos, ni a las aspiraciones de acceder rápidamente a una vida de mejor calidad, como es el caso de los grupos medios. Estas últimas son aspiraciones legítimas, pero en muchos casos son incompatibles —al menos en cuanto a la velocidad que dichos grupos esperan de ella se cumpla—, con un programa que tiene como primera prioridad la superación de la pobreza extrema.

El gran desafío para los países latinoamericanos se lo han impuesto los propios gobiernos al aprobar la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Es necesario probar que un sistema político pluralista en que los distintos partidos pueden alternarse en el poder y es el pueblo el que elige a las autoridades políticas de manera informada y secreta, sea posible eliminar la pobreza extrema y establecer una sociedad más igualitaria. Este desafío es válido para todos los países latinoamericanos.

Volviendo más específicamente a la pobreza rural, las lecciones de la experiencia del desarrollo pasado se podrían sintetizar en los siguientes puntos principales:

a) No existe justificación para mantener el sesgo urbano-industrial que han tenido las estrategias de desarrollo hasta ahora, especialmente en los casos en que los sectores productivos no agrícolas no pueden absorber la mano de obra rural en condiciones de productividad e ingreso mayor que la que puede dar el propio sector agrícola. Mantener la situación que ha existido hasta ahora significa seguir transfiriendo la pobreza del campo a la ciudad. Esto no niega la necesidad de promover la industrialización, sino que señala la necesidad de revisar las discriminaciones a que ha estado sujeto el desarrollo rural y la eficacia de los instrumentos que se han utilizado para transferir recursos entre los distintos sectores.

b) La superación de la pobreza rural está muy relacionada con la distribución global del ingreso, ya que el aumento de la demanda de alimentos que producen las economías campesinas depende del mejoramiento del ingreso de los grupos más pobres.

c) La generación de empleos productivos urbanos y rurales es un objetivo prioritario en la lucha contra la pobreza, ya que esa es la principal fuente de ingreso de los pobres. Sin embargo, la política de ingresos debe ser complementada con la provisión directa, por parte del Estado, de ciertos bienes y servicios que satisfagan las necesidades básicas de los grupos pobres, lo cual es especialmente importante en las zonas rurales.

d) Una estrategia de desarrollo que pretenda mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes rurales deberá aumentar el ingreso del sector agrícola, reduciendo las transferencias que se producen desde este sector al resto de la economía, pero simultáneamente debe producirse un cambio en las condiciones que determinan la distribución vigente al interior del área rural. Esto significa introducir cambios sustanciales en el acceso a la tierra y a otros recursos básicos, la

generación de más empleos permanentes en las zonas rurales, modificar los patrones de modernización, cambiar las relaciones entre la agroindustria y los pequeños productores, los trabajadores sin tierra, promover la organización de los productores pequeños para que puedan mejorar sus condiciones de negociación, crear y fortalecer la institucionalidad que permita a los empresarios de las economías campesinas acceder al crédito, al progreso técnico y a los canales de comercialización.

Lo que se propicia es un cambio político que requiere conciliar la gradualidad y el cambio, la equidad y la eficiencia económica, la autonomía nacional y la cooperación externa, la autoridad central y la ejecución descentralizada y participativa, la pluralidad en las formas de producción y gestión. En síntesis, lo que se pretende es profundizar y consolidar la democracia política y extenderla al ámbito económico y social en sus expresiones nacionales, regionales y locales hasta llegar a las unidades productivas y de servicios.

Algunos dirán que esto es una utopía, yo me pregunto: ¿cuál es la alternativa?

### Capítulo III

## LA COMUNIDAD RURAL COMO GERMEN DE UNA NUEVA SOCIEDAD

Xavier Albó

En muchos de los proyectos de desarrollo de nuestro continente se da una contradicción. El propósito expresado en ellos es contribuir a la dinamización del sector rural campesino, considerado uno de los más postergados; sin embargo, en las formas concretas con que se pretende esta dinamización se prescinde con frecuencia de uno de los logros organizativos más consolidados de las sociedades rurales campesinas: la comunidad.

Con frecuencia esto ocurre porque los promotores de tales proyectos desconocen el funcionamiento de las sociedades rurales a las que pretenden ayudar. En otros casos, de manera explícita o implícita, se supone además que sea cual fuere este funcionamiento, no sirve y debe cambiarse por lo que el desarrollo equivale en uno y otro caso a lograr que las sociedades rurales se vayan haciendo cada vez más semejantes a la sociedad moderna.

Se da por supuesto que el campesinado, objeto de estas propuestas de desarrollo, parte de cero o —peor aún— de resistencias totalmente negativas. Sólo tendría capacidad de ser recipiente pasivo de lo bueno que se le trae desde afuera. En la práctica, el concepto de participación se reduce entonces a que el campesino “beneficiario” acepte esos beneficios pensados sin él; será participación activa si esta aceptación incluye hacer suyas las propuestas de afuera e involucrarse en su puesta en práctica. Pero en ningún caso se piensa que este campesino, al que se quiere desarrollar, pueda tener sus propias propuestas alternativas. El campesino debe ser cuestionado; pero él no tiene capacidad para cuestionar a los proyectos formulados para desarrollarlo.

Sin embargo, hay excepciones, cada vez más numerosas, que cuestionan el estilo dominante. Así ocurre sobre todo cuando los proyectos adquieren enfoques más interdisciplinarios e incluyendo, por ejemplo, disciplinas como la educación popular y la antropología, más sensibles a la perspectiva y participación de la población presuntamente beneficiaria. Cuanto más ésta participe, más probable será que sus propios puntos de vista sean tenidos en cuenta y pasen a formar parte de la propuesta. Sólo entonces el término desarrollo adquirirá su sentido originario: dar plena vitalidad a la energía interna; dinamizarse a partir de lo propio. Recién cuando así ocurra, el campesinado y sus sociedades rurales tendrán una genuina participación activa en la gestación de una sociedad alternativa.

### A. ESTRUCTURA DE LA COMUNIDAD RURAL

En vastos sectores de América Latina las familias campesinas no viven totalmente dispersas y aisladas, sino que se aglutinan en unidades mayores genéricamente llamadas “comunidad”. En algunas regiones grupos más o menos grandes de comunidades forman unidades superiores. La presencia de comunidades ocurre sobre todo en regiones en que hay o hubo grupos autóctonos.

No toda comunidad es conocida con este nombre genérico. Se usan otros muchos nombres de origen castellano. Por ejemplo, las *comunidades* del Ecuador, los *ejidos* de México, los *sindicatos* de Bolivia o los *resguardos* de Colombia. Otras subdivisiones de municipios y de comunidades grandes, tales como parcialidades o anexos, también equivalen con frecuencia a comunidades pequeñas. En otras partes persisten (o al menos coexisten) también los antiguos nombres autóctonos, como el

*ayllu* andino o el *tenta* guaraní. Pero el término comunidad es por mucho el más utilizado y el que cubre mayor variedad de situaciones.

### 1. Situaciones heterogéneas

La comunidad en la mayoría de los casos es el producto de la síntesis entre la organización social previa, propia de cada grupo étnico autóctono, y las formas comunitarias procedentes de España. En casi todas partes, ser comunidad implica rasgos como los siguientes: una jurisdicción territorial; formas de autogobierno en torno a una asamblea o "cabildo": ciertos cargos de autoridad real y ceremonial y relaciones muy institucionalizadas entre estas autoridades, la Iglesia y el Estado.

Tras el nombre común se oculta una gran variedad que refleja la diversidad de culturas persistentes o subyacentes, formas distintas de adaptación ecológica —desde los altos Andes hasta las selvas amazónicas— y también un gran abanico de historias y evoluciones locales. No es lo mismo una comunidad que se remonte al *kalpulli nabua*, modificado en el ejido de la Revolución Mexicana, y otra basada en un *ayllu* andino mantenido en su versión semicolonial. Y estas comunidades, derivadas de sociedades precolombinas altamente desarrolladas y que desde muy temprano se acoplaron a la nueva situación colonial, presentan características muy distintas a las de grupos más periféricos o resistentes como los cunas de costa panameña, los mapuches del sur chileno, los chiriguano del Chaco boliviano, o tantas sociedades selvícolas amazónicas que acaban de entrar en contacto con la colectividad nacional.

Al ser distinta su historia, puede haber también comunidades muy contrastantes dentro de una misma ecología y con un común origen étnico, o al revés, comunidades de orígenes étnicos muy distintos quedan muy igualadas por haber recibido impactos semejantes desde afuera. Por ejemplo, en el Paraguay o en Bolivia —a pesar de compartir un mismo idioma y ancestro— son muy distintas las comunidades guaraníes que se formaron en las misiones-reducciones jesuitas y las que siguieron relativamente autónomas hasta tiempos recientes. En cambio, la misión-reducción funcionó como un rasante igualador de etnias diversas.

Otro tipo de situaciones se da en Ecuador y Perú con comunidades indígenas formadas casi exclusivamente por negros, descendientes de esclavos. Estas son muy distintas de los *quiombos* o *palenques* que en otros países formaron los esclavos fugitivos. Por ejemplo, en el valle del Chota, en la Sierra norte ecuatoriana, se trata de los descendientes de negros que trabajaban en haciendas jesuitas y que, una vez llegados a ellas, ya salieron de la compraventa esclavista. En el Perú, negros que hasta el siglo pasado habían trabajado en plantaciones costeñas, decidieron acogerse a la ficción jurídica de ser "comunidad indígena" para consolidar su acceso a la tierra.

Otro punto en el que puede haber notables divergencias es el tamaño de la comunidad el cual puede ir de varias decenas hasta unas pocas centenas de familias, muchas veces con fuertes lazos de parentesco sanguíneo o ritual entre ellas. Pero hay comunidades mucho más extensas como es el caso de la comunidad Catacaos, junto a Piura, al norte del Perú, con una población total de unos 100.000 habitantes, incluyendo un núcleo urbano central de unos 30.000 habitantes. Todo el conjunto sigue siendo jurídicamente una única comunidad y la gente siente orgullo de ello y de su origen étnico Tallán, a pesar de que ahora están totalmente castellanizados. Pero dentro de esta vasta unidad hay muchos "caseríos" o unidades poblacionales menores, semejantes a las pequeñas comunidades de otras partes, y una gran diferenciación socioeconómica, que no hacen a Catacaos muy distinto de otros valles sin esta característica jurídica. En México y en el Perú no es raro encontrar comunidades muy urbanizadas y con fuertes diferenciaciones sociales internas<sup>1</sup>.

El mayor o menor tamaño de una comunidad o de un conjunto de comunidades puede depender de las condiciones ecológicas: las comunidades selvícolas seminómadas son menores que las agrícolas sedentarias y éstas tienen mayor concentración que las pastoriles altioplánicas. Pero

<sup>1</sup>Véase la historia de "Catac Ccaos" escrita por el comunario Cruz Villegas (1982). Sobre la diferenciación y explotación interna en una comunidad serrana urbanizada, véase Grondin (1978).

influye también el nivel de cohesión interna del grupo y la correlación de fuerzas políticas dentro y fuera del grupo. Así, en el espacio se conformaron federaciones y confederaciones de *ayllus*, que en el momento de la invasión española culminaban en el vasto estado Inka, significativamente llamado *Tasantinsuyu* es decir, “los cuatro *suyu* (jurisdicción) unidos”. Pero años y siglos después de la instalación del régimen colonial y republicano y la creación de haciendas, muchas comunidades han ido quedando reducidas a su mínima expresión, formando bolsones más amplios en áreas periféricas y aisladas que apenas superan la docena de familias (Albó, 1985); o transformándose en pueblos o municipios internamente bastante estratificados (Grondin, 1978) o proletarizándose y descomponiéndose como comunidades, como es el caso de la costa peruana.

En las comunidades del Chaco ocurre, en cambio, el fenómeno contrario. Los chiriguano desde antiguo estaban divididos en muchas unidades relativamente autónomas que se aliaban o peleaban, se ampliaban o reducían según las conveniencias coyunturales, pero nunca llegaron a formar una confederación estable ni menos aún algo parecido a un Estado. La unidad básica, en torno a la maloca o vivienda colectiva era mayor al principio, pudiendo albergar a centenares de personas. Cuando, por la situación crónica de frontera de guerra con los españoles, se necesitaba mayor movilidad geográfica, desapareció la *maloca* y se impusieron más bien ranchitos menores, los *tenta*, que persisten hasta hoy. Pero, a medida que la Chiriguania ha ido formando parte de un Estado moderno, estas comunidades han ido sintiendo más la necesidad de agruparse a niveles superiores para poder defender derechos comunes amenazados, como el del territorio.

Esta variedad de experiencias y estrategias para sobrevivir y ajustarse a la sociedad global determina también muchas de las diferencias entre comunidades o de la misma comunidad en el tiempo. Hace ya muchos años los antropólogos lanzaron la clásica división entre comunidades “cerradas” y “abiertas”, según su disposición a rechazar o aceptar innovaciones llegadas desde afuera (Wolf y Hansen, 1972, capítulo 3 y 4). Hay sin duda, toda una gama de posturas comunitarias distintas en torno a estos dos polos. Basta contrastar, por ejemplo, algunas comunidades del Valle del Mantaro (Perú), que han desarrollado un fuerte sentido empresarial —incluyendo innovaciones como una empresa hidráulica comunitaria—, con otras del no lejano Río Pampas en Ayacucho, mucho más tradicionales<sup>2</sup>. Uno de los casos más significativos, y a la vez dramáticos, es el de la sociedad mapuche, al sur de Chile. Esta es una de las sociedades autóctonas que mejor logró resistir el proceso colonial, siendo sometida recién a fines del siglo XIX, ya en época republicana. Gracias a José Bengoa (1985) ahora conocemos en detalle esta “historia acerca de la intolerancia”. Como consecuencia de su derrota militar, la sociedad mapuche “se dispersó en tres mil comunidades, con escasos contactos entre unas y otras, con enormes dificultades de centralización y de unificación como pueblo organizado”.

“Todos los observadores creyeron que la sociedad mapuche no resistiría el impacto de la derrota... Sin embargo, ocurrió algo distinto. La sociedad mapuche mostró una vez más su capacidad de adaptación y su admirable fuerza de resistencia. Los mapuches se replegaron al interior de sus reservaciones, cambiaron sus tradiciones y costumbres, y se adaptaron a las nuevas condiciones que les impuso la sociedad chilena... La sociedad mapuche se cerró sobre sí misma. Ya no tenemos esa sociedad del siglo pasado, abierta a todos los cambios, a las influencias, a las costumbres, etc. ... Como hemos dicho más de alguna vez, era una sociedad que no tenía siquiera el concepto de pureza de raza. Por el contrario, la sociedad postreduccional se endogamizó. Esto sucedió de forma casi inmediata a la reducción, mostrando por un lado el instinto de conservación

<sup>2</sup>El caso más conocido de Valle del Mantaro es el de la comunidad de Muquiyauyo, estudiada primero por Adams (1959) y dos décadas después por Grondin (1978). Ambos, igual que otros estudiosos de la región, coinciden en el surgimiento de una mayor diferenciación social en estas comunidades. Sobre las comunidades de Río Pampas véase, por ejemplo, Isbell (1978). Fue precisamente en esta última región, más “cerrada” y con menos canales de diálogo, en donde años después empezó a actuar Sendero Luminoso. La *Revista andina* (1986) contiene un debate, iniciado por Chiriboga, de la Cadena e Izko, sobre la variedad y desafíos de la comunidad andina actual en Ecuador, Perú y Bolivia. Incluye abundante bibliografía.

social y, por otro, el intento de evitar la presencia de extraños que podrían disputar las tierras que, siendo tan pocas, era mejor mantener en manos exclusivamente mapuches”.

En medio de estos cambios lo que el pueblo mapuche sigue buscando es una estrategia adecuada para sobrevivir y fortalecerse, mostrando con ello su decidida voluntad de seguir siendo comunidad.

## 2. *El territorio comunal*

En las comunidades que son parte integrante de la sociedad global y del Estado, el territorio corresponde a una jurisdicción geográfica definida con bastante precisión y con frecuencia amparada por algún tipo de titulación legal. No se trata necesariamente de la situación originaria, la que, en muchos casos, daba más importancia a otras formas de vinculación, como el parentesco real y simbólico. En la época colonial se impusieron esquemas de jurisdicciones territoriales, sobre todo para fines tributarios, laborales y catequéticos. Desde entonces cada comunidad equivale en alguna forma a una especie de municipio, más o menos grande según los lugares.

En el territorio comunal suele prevalecer la actividad agrícola; existen también las comunidades dedicadas al pastoreo en áreas mucho más extensas, y otras, que se dedican a ocupaciones de tipo urbano. Limitándonos a la actividad agrícola y ganadera, puede haber mucha variedad en las formas de acceso a la tierra, desde la explotación comunal hasta titulaciones individualizadas que apenas se diferencian de las existentes en la agricultura moderna. Pero, en la medida en que la comunidad sigue funcionando como tal, ésta suele mantener cierto margen de control sobre quienes puedan entrar a formar parte estable de ella a través de la propiedad de la tierra.

En las comunidades selvícolas, sobre todo las de contacto más reciente, la situación puede ser bastante distinta. Es más probable que allí o no exista una agricultura muy estable, o que ésta sólo provea una parte limitada de la subsistencia. El resto vendrá de la recolección, caza o pesca. Pero este modo de producción implica acceso regular a territorios más amplios, dentro de los que el grupo viaja y se traslada de un lugar a otro, a medida que lo necesita. De esta forma hay una permanente renovación natural de recursos en los lugares temporalmente abandonados.

Es frecuente que las comunidades hayan desarrollado diversas formas de sacralización de este territorio, del que tan directamente depende la subsistencia diaria. La tierra es vista como “madre” y las cumbres más prominentes del contorno son los dioses tutelares. En las selvas y ríos viven seres sobrenaturales de los que depende la suerte o desgracia de los comunarios que allí buscan su sustento. Todo el territorio pasa a ser un interlocutor viviente con el que la comunidad se mantiene en permanente diálogo y oración. Incluso en las comunidades modernizadas el espacio está salpicado de capillas, cruces y oratorios que subrayan la sacralidad del territorio comunal.

En la mayoría de los casos, pero mucho más particularmente en el de las comunidades selvícolas y las que no son exclusivamente agrícolas, el concepto adecuado es *territorio*, más que “tierra”. Así se subraya la identificación de la comunidad con un espacio relativamente amplio, y la variedad de maneras como lo utiliza. El célebre slogan de las reformas agrarias —“la tierra es de quien la trabaja”— era útil para que los peones de hacienda recuperaran la propiedad de este medio básico de producción agrícola. Pero se queda corto para describir los derechos de la comunidad sobre el territorio en que se asienta. Aquí habría que decir más bien algo así como “el territorio es de la comunidad que lo vive”. Vive de él y de todos los recursos que en él se encuentran: tierras de cultivo, pastizales, bosques y ríos, caza y pesca, maderas, piedras, sal o arcillas; los recursos del suelo, del subsuelo y de la cobertura vegetal. Pero además la comunidad vive en él, lo recorre en todas direcciones, lo sacraliza, y lo defiende de los diversos intentos de explotación o usufructo externo.

## 3. *La organización social y política de la comunidad*

Sabemos que un grupo forma comunidad porque todo él constituye una unidad de interacción social y, en cierta medida, incluso política. Esta unidad se expresa sobre todo en tres dimensiones: la

participación de todos ellos y sólo ellos en un sistema institucionalizado de asamblea o deliberación común; la existencia de alguna forma de autoridad y cargos; y la aceptación de un ordenamiento jurídico común interno, no escrito.

#### a) *La asamblea*

Tal vez el corazón de la vida comunal es su posibilidad de organizar la vida al ritmo de asambleas en las que se crea consenso. Por eso mismo suele haber límites máximos al tamaño comunal y, si éstos se superan, hay que crear niveles inferiores en los que sea posible esta interacción que lleva al consenso. En una comunidad típica las cosas no se deciden por mayoría y minoría, ni por otros procedimientos estadísticos. Unos y otros hablan y repiten lo mismo todo el tiempo que haga falta, o se tienen nuevas asambleas sobre lo mismo hasta que se logra un consenso básico en ese punto de interés común. Si se trata de un conflicto interno, la conclusión puede ser que el culpable acate la decisión del resto o de la autoridad, o en casos extremos incluso puede ser expulsado de la comunidad; o si son dos grupos muy contrapuestos, puede llegarse incluso a la escisión. Pero lo normal es que la asamblea vaya generando sobre todo consenso.

Naturalmente hay reglas de participación, que varían según las tradiciones culturales. Es muy común que en las asambleas, cualquiera que sea su nombre local, sólo participen los hombres, como jefes de familia. En comunidades agrícolas, puede ser que sólo sean miembros plenos los que realmente tienen ya acceso a terrenos. Muchas comunidades tienen cierta jerarquización en el uso de la palabra, empezando por las autoridades y dando trato preferencial a los ancianos, sobre todo si son antiguos líderes. En unas comunidades la asamblea se limitará a aspectos rutinarios de la vida, mostrándose reacia a innovaciones; en otras, en cambio habrá mucha más cabida a lo nuevo. En ciertas culturas la asamblea puede tener muchos elementos rituales; en otras, puede ir ligada a momentos de trabajos comunales. En unas comunidades tendrá formas muy institucionalizadas, mientras que en otras será algo más espontáneo. Pero, en general, comunidad implica alguna instancia en que se delibera conjuntamente para el consenso.

#### b) *Los cargos*

El segundo rasgo principal es el sistema de cargos. Hay unos pocos grupos selvícolas más reducidos en que no llega a haber un "jefe" formal. Pero casi siempre hay algunos cargos, ligados en unos casos a determinados linajes o a méritos personales en otros; más autoritarios en algunas culturas, más simbólicos y ceremoniales en otras; reducidos a pocos en unas sociedades, complejos y abundantes en otras.

Este sistema de cargos tiene su máximo desarrollo en las comunidades más ligadas desde antiguo al régimen colonial-republicano. Desde las comunidades alteñas de México hasta las antiguas reducciones jesuitas del Paraguay se encuentran complejos sistemas de cargos. Gran parte de la comunidad en algún momento de su vida llega a desempeñar alguno de esos cargos o, con frecuencia, toda una cadena de cargos ascendentes. Estos pueden ser de auténtica autoridad, como ordenar y dirigir trabajos o administrar justicia; o incluyen la responsabilidad por servicios comunales específicos (escuela, iglesia, canales de riego, etc.); o se limitan a roles meramente simbólicos y rituales, sobre todo los relacionados con el ciclo anual de fiestas y celebraciones. La inflación de cargos de naturaleza ceremonial no se debe sólo a la cosmovisión sacral de tantas culturas agrarias y selvícolas. Tiene también mucho que ver con la dominación colonial, que castró la dimensión política y el desarrollo económico-técnico de las etnias subyugadas. Muchos cargos, hoy sólo ceremoniales, cumplían auténticas funciones políticas y productivas en el pasado.

Tras el sistema de cargos subyace toda una filosofía sobre las relaciones sociales. En estos sistemas más complejos, suele tratarse de una interesante combinación entre la lógica de la reciprocidad, o del don, y la del prestigio. El acceso al cargo no es visto como poder y control, sino más bien como servicio obligatorio a la comunidad o —si se quiere— como devolución ampliada a la comunidad de los bienes y servicios que el individuo recibe de ella. En concreto, la comunidad le

da al individuo el acceso a parcelas de tierra, a los recursos del territorio y, además, protección, justicia y diversos servicios. Por eso, en reciprocidad, el individuo, a medida que va adquiriendo mayor madurez y responsabilidad, debe corresponder según sus posibilidades. Lo hace con su trabajo, su tiempo y sus recursos. Lo expresa de manera privilegiada por el desempeño de cargos comunales que suelen demandar las tres cosas. Se empieza por cargos menores y se va avanzando hasta los de mayor responsabilidad y más costosos, a los que quizás ya sólo llegarán algunos. Pero al mismo tiempo todo este sistema es un sistema de prestigio ascendente: quienes más den a la comunidad serán los más respetados.

La lógica anterior explica a la vez por qué hay una tendencia a la rotación en los cargos. De una manera u otra todos tienen que expresar esta reciprocidad, todos tienen que contribuir a estas onerosas cargas comunes y todos tienen necesidad de lograr un mayor prestigio y reconocimiento comunal. De paso, este sistema rotativo permite que las experiencias de servicio y gobierno comunal sean compartidas por muchos, con lo que se evita mejor el surgimiento de caciques impositivos y eternos. Además siempre existe cierto control y apoyo de la comunidad al que cumple el cargo. De esta forma, entre el consenso de las asambleas y el sistema rotativo de cargos, se está montando todo un sistema propio de democracia comunitaria.

#### c) *El ordenamiento jurídico comunal*

Muchas comunidades, particularmente si son indígenas, se rigen internamente por la costumbre, o lo que algunos abogados llaman el derecho consuetudinario. Se trata de una serie de normas propias tradicionales, no escritas, más o menos distintas de las leyes escritas del país. Con estas costumbres se regula el acceso a la tierra, los conflictos entre familias, las sanciones a los culpables, etc. No es algo rígido ni sistematizado. Precisamente por no estar escritas, son más acomodables a nuevas situaciones, si no llegan a amenazar puntos que la comunidad considere fundamentales. Sobre todo a este nivel de pequeña comunidad, al que aquí nos referimos, este orden interno tiende a evitar que las diferencias y conflictos internos se amplifiquen hasta límites incontrolables. A base de estas costumbres se administra justicia y se determinan obligaciones. Por ellas todos deberán participar en trabajos, en cuotas y en los cargos que implican cargas. Los más ricos deberán dar cierto uso comunal a sus excedentes, y los más pobres podrán esperar ciertos apoyos del resto de la comunidad; la mendicidad interna, por ejemplo, no suele existir dentro de una comunidad. Por todo lo descrito hasta aquí, se entiende por qué un aymara una vez definía la comunidad como un "miniestado". Efectivamente, tiene su territorio, su sistema de autoridades, e incluso su propio orden jurídico.

### 4. *Actividades comunales*

#### a) *Trabajos*

Son pocas las comunidades en que la producción regular se realiza también comunitariamente. La unidad de producción suele ser la familia, nuclear o extensa, a la que se ha concedido el uso o propiedad de una o varias parcelas. Cuando haga falta, es también normal que haya actividades asociadas en que se agrupen varias familias para determinadas tareas, como por ejemplo, la roza del monte, la cosecha, o la construcción de una nueva vivienda. Estos trabajos comunes suelen regularse según las normas internas de reciprocidad y muchas veces tiene además una importante dimensión festiva, con trago y comida. Si el trabajo así lo exige, puede encontrarse allí a prácticamente toda la comunidad.

Dentro de esta misma lógica se llega a los trabajos comunales propiamente dichos. Estos ya no son por iniciativa particular sino convocados y presididos por la autoridad comunal. Al menos para ciertos trabajos más institucionalizados es posible que las autoridades también tengan que invitar a los comunarios, y que el trabajo festivo vaya acompañado de algún rito. No es raro que en estos trabajos se pase lista, y que los ausentes no justificados tengan que pagar multa, o con trabajo extra

o en dinero. Mientras los hombres trabajan, las mujeres cocinan para todos. Otra forma alternativa de trabajo comunitario menos sujeto a estas celebraciones complementarias, es por turnos. Ciertos trabajos no exigen el concurso simultáneo de todos, sino de grupos menores a lo largo de períodos más largos de tiempo.

La mayoría de estos trabajos comunitarios no son agropecuarios, propiamente dichos, sino que se ligan a la infraestructura comunal, tanto productiva como de servicios. Por ejemplo, para hacer o reparar caminos, acequias, defensas contra ríos y quebradas, o para todo tipo de construcciones comunales: escuelas, postas sanitarias, sedes sociales, iglesia, cementerio, etc.

Puede haber trabajo comunal de tipo directamente agrícola en aquellos pocos grupos culturales que practican esta forma de producción colectiva. Pero lo más típico es que estos trabajos en cultivos comunales sean sólo complementarios de la actividad individual.

#### b) *Celebraciones comunales*

Otra importante actividad comunal son las celebraciones. Este es un momento importante para sellar la identidad comunal. La celebración es una oportunidad única para poner en marcha una importante red de relaciones sociales y, a la vez, expresar todos juntos —por medio de ritos y creencias— todo un sistema de símbolos para subrayar la unidad comunitaria, sus normas y su organización interna. Todo ello queda además sellado por el ambiente sacral en que suelen desarrollarse.

Las celebraciones son el momento en que se renuevan los cargos comunales más significativos. En unos casos porque el cargo sirve para responsabilizarse de una determinada fiesta o de un ciclo de fiestas anuales. En otros, porque un componente importante de la fiesta es el cambio de autoridades. Si la fiesta implica también la presencia del cura, por ejemplo para celebrar la misa al santo patrón, ésta es además la ocasión para sellar nuevos lazos de compadrazgo con ocasión de bautizos o matrimonios. Los gastos y el abundante consumo colectivo que suele acompañar a estas fiestas comunales son, finalmente, una excelente oportunidad para rebajar las diferencias económicas entre comunarios. Si alguno sobresale por su riqueza, es probable que sea obligado a ser pasante de la fiesta más importante. En la Bolivia actual no es raro, por ejemplo, que este cargo recaiga sobre comunarios que hayan tenido entradas extra trabajando en los cocales del Chapare.

Si en algún punto puede haber diversidad de una comunidad a otra, es en este universo simbólico. Incluso dentro de una misma cultura puede haber grandes variaciones de un lugar a otro. Por ejemplo, las celebraciones de comunidades pastoriles son muy distintas de la de agricultores de subsistencia y éstas se diferencian mucho de las de quienes ya están mucho más metidos en el mercado y la vida urbana; es decir, esta esfera ceremonial-ritual sirve para expresar la cohesión y las contradicciones de la comunidad.

## B. EL ESTADO Y LA COMUNIDAD RURAL

La evolución de los sistemas de tributación, los diversos procesos de reforma agraria en casi todo el continente y los programas de desarrollo aplicados son instancias más indicadas para analizar esta relación.

### 1. *Tributos*

Durante toda la colonia y en algunos países también hasta bien avanzado el período republicano, existía una especie de contrato más o menos implícito entre Estado y comunidades. Primero el Rey y posteriormente el Estado republicano daban por supuesto su dominio absoluto sobre el territorio del país, basándose en la teoría política entonces más en boga. Como consecuencia, surgía la necesidad de regular las relaciones entre el Estado y las comunidades que ocupaban parte de él, en muchos casos desde antes que se hubiera constituido aquél.

La regulación más típica era la del tributo, que a su manera ya tenían los estados señóricos

precoloniales. Su forma y volúmenes variaron según el momento histórico. Pero el sistema fundamental se mantuvo hasta el siglo XIX y en algunos casos hasta hoy. Así, los Incas se contentaban con tiempos fijos de trabajo para su Estado; los españoles, además de la mita o turno de trabajo en minas u obrajes, exigían sobre todo volúmenes de bienes; y el Estado republicano exigió dinero para cubrir su presupuesto fiscal. Pero en todos los casos seguía reconociéndose a la comunidad como a unidad social y a un interlocutor válido; y viceversa, las comunidades acaban por aceptar al Estado, porque las reconocía en su parcial autonomía, a cambio del tributo.

Pero el sistema fue haciendo crisis a medida que el Estado quiso modernizarse, ya en la época colonial tardía. Como nos recuerda Platt (1982), la cuestión de fondo en las grandes rebeliones de las comunidades indígenas desde entonces hasta ahora ha sido —en su perspectiva— el Estado ya no cumplía las condiciones de ese contrato más o menos implícito. En las rebeliones coloniales tardías el punto de conflicto seguía siendo las formas y volúmenes de estos tributos. En cambio en las de la época republicana, que empiezan con los gobiernos liberales del siglo XIX y siguen de alguna manera hasta hoy, la cuestión es ya más de fondo.

Ya en la época de la Independencia los libertadores Bolívar y Sucre cuestionaron el tributo a nombre de los principios de la "libertad e igualdad" de la Revolución Francesa. Todos debían ser iguales ante la ley, pero con un tipo de igualdad que no pasaba por la comunidad, sino directamente del individuo al Estado. Pero muchos de los nuevos estados, cuyas finanzas seguían dependiendo de aquellos tributos, recibieron con sordina los deseos de los libertadores. Estos sólo se fueron cumpliendo cuando el desarrollo de nuevas exportaciones e industrias hacían innecesario aquel tributo comunal. Pero a veces la modernización se limitó a cambiar el mal visto nombre de "tributo" por el de "impuesto" o "contribución".

Los comunarios actuales suelen pagar impuestos en dinero, son los primeros reclutados para el servicio militar y en algunos países siguen teniendo varias contribuciones formales en trabajo para arreglar caminos, plazas, etc. Pero además invierten semanas y a veces meses en sus propios trabajos colectivos para equiparse con sus servicios más básicos. Pero estos trabajos internos ya no entran en consideración como aportes al fisco. A lo más en muchos proyectos de desarrollo tales trabajos y otras cuotas comunales en materiales o dinero son definidas como "aporte local"; con ello el Estado deja en manos de las comunidades el logro de servicios que él debería cubrir, otorga a lo más como regalo, muchas veces condicionado a apoyo político, parte de esos servicios sin reconocer estos aportes comunales como contribución a sus finanzas.

## 2. Las reformas agrarias

Este tema está íntimamente vinculado con el anterior, y toca la sobrevivencia de las comunidades en un aspecto tan fundamental como es el de su territorio. En este punto las políticas del Estado muestran gran coherencia con sus políticas tributarias.

Mientras las comunidades seguían desempeñando un importante rol tributario en el financiamiento del Estado, la situación jurídica de su territorio seguía considerándose relativamente garantizada, aunque con un permanente avance corrosivo por parte de las haciendas, sobre todo en las zonas más rentables.

Pero, cuando las comunidades perdieron su importancia fiscal, o las tierras reservadas a ellas adquirieron un nuevo valor comercial, la avalancha expoliadora llegó a su ápice. Así ocurrió en Perú con el boom de la lana, producida sobre todo en comunidades pastoriles de altura; o en Bolivia con el resurgir de la minería republicana y la construcción de ferrocarriles por áreas de comunidades; y así está actuando ahora el régimen militar de Chile con las comunidades mapuches, el gobierno constitucional del Ecuador con la expansión agroindustrial de la palma africana en el Oriente y los sucesivos regímenes del Brasil contra las comunidades amazónicas<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>Sobre Chile, véase el Decreto Ley 2.568 (23.III.1979) cuyo primer considerando destaca la necesidad de dar fin a la discriminación a que han sido sujetos los indígenas; sobre el Ecuador, el Decreto 1.250 (25.X.1985) y CEDIS-

En todos estos casos la expoliación se hace a nombre del progreso, apelando a que las comunidades son algo anticuado y discriminatorio, y que sus habitantes deben tener los mismos derechos que los demás ciudadanos. Se refieren ante todo al derecho de ser propietarios individuales y a tener el derecho de vender su tierra. Pero el resultado final es que las comunidades, siempre más débiles, acaban perdiendo su tierra y los comunarios o se convierten en peones de sus nuevos dueños o pasan a engrosar las filas de los migrantes, de los proletarios, o —más frecuentemente— del subproletariado sin empleo fijo.

Las reformas agrarias por lo general deben verse por este prisma. Recordemos, con todo, que con este nombre genérico pueden cubrirse situaciones muy distintas, desde casos tan radicales como el de Cuba hasta reformas “descafeinadas” como la de Colombia en que se cambia algo para no cambiar nada<sup>4</sup>. El caso boliviano representa una situación intermedia.

En realidad se puede hablar de varias reformas agrarias en Bolivia, todas ellas marcadas por ese afán estatal de modernizar resquebrajando la base territorial de las comunidades. La primera, en tiempos de Sucre y Bolívar, quedó sobre el papel, salvo en la estatización de muchas propiedades eclesiásticas. Pero en el pensamiento de los libertadores estaban los planteamientos ya citados —y entonces muy avanzados— de la libertad individual de los comunarios también para tener propiedad privada sobre un pedazo de la tierra hasta entonces comunal.

La segunda, ejecutada en varias etapas a partir de 1866, era mucho más explícita. Planteaba ante todo el dominio supremo del Estado, que “cedía” terrenos a las comunidades a cambio del pago de impuesto. La reforma agraria de 1953 supuso a la vez un paso adelante y otro atrás. Adelante, porque liquidó muchos de estos latifundios. Atrás, porque en la práctica quería dar el golpe de gracia a la propiedad comunal sobre el territorio. Lo que se estimuló en los hechos fue la titulación parcelaria individual no sólo en las ex haciendas (que a su vez eran ex comunidades) sino también en las comunidades. Sobre el papel se habló de la restitución a las comunidades de las tierras usurpadas desde el año 1900, siempre que pudieran probar su propiedad. Se insinuaba incluso el reconocimiento de personería jurídica a las comunidades (artículo 57). Pero ni siquiera se ha llegado a elaborar un procedimiento para hacer efectivo ese reconocimiento. La práctica más generalizada sigue siendo la titulación individual, incluso en muchas comunidades que ya tenían de antiguo sus títulos colectivos<sup>5</sup>. El reciente estudio de Miguel Urioste (1987) sobre la actual tenencia de la tierra en Bolivia muestra la otra cara de la reforma agraria de 1953. En las tres largas décadas transcurridas la distribución de la tierra ha llegado a niveles iguales o peores que antes de la reforma. Según el citado estudio, el 7% de las personas dotadas acumula ahora el 93% de las tierras procesadas, principalmente en inmensas superficies no productivas en el trópico oriental.

Sin embargo, desde la perspectiva campesina los resultados de esta reforma tienen algo de contraproducente. Por una parte los peones de las antiguas haciendas se han reestructurado de

---

CONFENIAE (1985); y sobre Brasil, la reciente controversia desatada en la prensa a propósito de la Asamblea Nacional Constituyente, cuando las comunidades indígenas plantearon sus derechos territoriales. El periódico *O Estado de São Paulo* (9-15.VIII.1987) tomó la contraofensiva llegando incluso a forjar documentos apócrifos, en una serie de editoriales, titulados “A conspiração contra o Brasil”; véase “Porantim” n. 199-101 y “Retrato do Brasil” n. 32 (septiembre, 1987). En Venezuela los intereses de la compañía minera Nava en territorio janomami desataron campañas semejantes en 1983-1984 en *El Universal* 8-10.VIII.1984.

<sup>4</sup>La Reforma Agraria Cubana, en un proyecto global socialista, tuvo otro tipo de planteamiento porque allí prácticamente no había ya comunidades (o había grandes plantaciones o pequeños bohios familiares) y porque la propuesta era de grandes empresas estatales. En el extremo contrario están las siete reformas agrarias fomentadas por el gobierno de Estados Unidos desde la Carta de Punta del Este como reacción a la revolución cubana y al malestar campesino en muchas partes del continente. Casos como el de México, Bolivia y ahora Nicaragua están en puntos intermedios de la gama, cada uno con sus particularidades, en las que aquí no podemos entrar.

<sup>5</sup>Un reciente ejemplo del divorcio entre letra y práctica es el de las comunidades guaraníes del Isoso, en el Chaco boliviano. Desde hace 17 años varias comunidades vienen tramitando de manera conjunta sus títulos comunales. Sorpresivamente, de la noche a la mañana, en 1987 resulta que el Consejo Nacional de Reforma Agraria estaba expediendo títulos individuales para cada comunario, en una zona en que los cambios de lugar dentro del territorio siguen siendo una forma habitual de vida.

nuevo en comunidades, confirmando la teoría de que muchas haciendas seguían reteniendo comunidades cautivas en su seno<sup>6</sup>; aunque ya sin propiedad comunal sobre la tierra, en la mayoría de los casos la comunidad —ahora llamada *sindicato*— mantiene en la práctica un control final, que evita la entrada de intrusos y toma de decisiones sobre terrenos en litigio o abandonados. Por otra parte, a los 30 años de dictada la Reforma, ésta ya ha perdido mucha credibilidad ante las organizaciones campesinas, las cuales proponen, en cambio otro proyecto de Ley Agraria Fundamental que arranca del concepto territorial, organizativo y productivo de la comunidad.

En una reciente reunión de expertos convocada por la OIT, al analizar las legislaciones de los diversos países latinoamericanos con referencia a este aspecto central de los derechos comunales a la tierra, concluye que, tras la Independencia la legislación tendió a reconocer solamente formas privadas de propiedad; las comunidades indígenas perdieron entonces gran parte de sus tierras, proceso que todavía prosigue” (OIT 1987: 51). Sin embargo, después de subrayar la persistencia de las comunidades a pesar de esa legislación, añade: “Pero a fines del siglo XIX empezaron ya a manifestarse en ciertos países reacciones contra los efectos perjudiciales de los conceptos liberales de la propiedad de la tierra para la seguridad de los territorios indígenas” (*ibid.*).

Se puede concluir el tema acotando que el Estado protege a las comunidades sólo cuando éstas ocupan territorios aún poco apetecibles. Pero si éstos adquieren un nuevo interés comercial, se modifica la legislación precedente o simplemente se la ignora en los hechos. Sólo habrá logros efectivos, si éstos son arrancados por organizaciones comunales (campesinas o indígenas, según el caso) suficientemente fuertes y si éstas cuentan con un apoyo político más amplio y eficaz; y aun entonces habrá que estar permanentemente alerta para que no sean revocados o desvirtuados cuando se modifiquen las relaciones de poder.

### 3. Los programas de desarrollo

Más allá de la relación jurídica entre el Estado y las comunidades, existen numerosos programas que pretenden directamente influir en la situación económica, social o educativa de las comunidades. Las instituciones interesadas en esta clase de programas tienen orígenes muy diversos. Pueden ser organismos oficiales del Estado, misiones oficiales de otros países o dependientes de los principales organismos internacionales, iglesias, partidos políticos, organismos no gubernamentales de todo tipo. Empieza a haber incluso una serie de instituciones muy embrionarias —casi podríamos decir *ad hoc*— nacidas a partir de proyectos muy puntuales en una determinada comunidad, con o sin la directa participación de los comunarios.

Para los comunarios, presuntos beneficiarios de tanto esfuerzo, la situación se vuelve a veces más complicada porque cada institución, junto con su programa, trae su propia filosofía y desarrolla su propio estilo de trabajo. Cada vez es más corriente que en una misma región, o incluso en una misma comunidad, coincidan varios de estos programas de desarrollo. En una comunidad en la que en un momento dado convergían varios de estos programas, nos comentaban que estaban desconcertados por la “borrachera de trabajos” que, como consecuencia, se les venía encima. Hay casos en que diversas instituciones pugnan entre sí para captar comunidades, y así poder presentar más logros ante sus patrocinadores.

#### a) Desarrollo comunitario

En casi todos los países hay algún tipo de programa, complementado frecuentemente con apoyo internacional, orientado a lo que de manera genética podríamos llamar “desarrollo comunal”. Su principal origen, del que también deriva su nombre, son los proyectos de *community development*, fomentados por la Agencia de Desarrollo Internacional del gobierno de los Estados Unidos (antes

<sup>6</sup>Véase Rivera (1986), Algo parecido ha ocurrido en el Ecuador. Véase Iturralde (1980) y Yáñez (1986). El caso peruano es más complejo por su proyecto inicial de grandes unidades cooperativas.

CIDA, ahora USAID). Los nombres locales varían según los países, los gobiernos o los programas concretos. Por ejemplo, lo que en Bolivia realiza la Oficina de Desarrollo de Comunidades es ejecutado en México por el Instituto de Indigenista Nacional, mientras que en Colombia existe más bien Acción Comunal. En unas partes se habla de obras comunales llevadas a cabo con el Programa Mundial de Alimentos, vinculado a las Naciones Unidas, mientras que en otras (o quizás en las mismas) obras semejantes son estimuladas por la organización católica privada CARITAS o por la semejanza adventista OFASA. La principal incidencia de todos estos programas es en obras de infraestructura comunal: caminos, riegos, escuelas.

En su versión original lo típico es que el organismo de desarrollo proporcione cierta ayuda en efectivo y en materiales de difícil acceso local (por ejemplo, dinamita para el camino o techos de zinc para la construcción) mientras que la comunidad, como contrapartida, pone material local (por ejemplo, piedras o arena) y sobre todo su trabajo. Eventualmente puede añadir alguna contribución monetaria lograda con cuotas o con la explotación de algún recurso propio.

En años más recientes, ha surgido la nueva modalidad de "alimentos por trabajo". Desde hace tiempo algunas instituciones internacionales donan excedentes alimenticios de sus países de origen para fines filantrópicos, proselitistas o políticos. Muchos de los llamados "clubes de madres", que tanto han proliferado en las dos últimas décadas, tiene ahí su origen. Pero la novedad es que ahora, en un intento de superar esquemas más paternalistas, varios organismos ligan la entrega de alimentos a diversas formas de acción comunal, principalmente al trabajo en obras de infraestructura semejantes a las señaladas antes.

Una tercera variante, fomentada por ejemplo por el gobierno del Perú y por el llamado Fondo de Emergencia en Bolivia, es el de pequeñas ayudas en las que el organismo patrocinador incluye cierto pago en efectivo a los comunarios por las jornadas trabajadas.

En todas estas iniciativas ya se supone que la comunidad es el punto de partida adecuado. El convenio de ayuda se realiza con grupos organizados, y dentro de ellos la comunidad rural representa un papel preponderante. Este mero hecho implica ya una nueva actitud de respeto y hasta de estímulo. De esta forma a lo largo y ancho de nuestro continente se han fomentado muchos trabajos y obras comunales. Sin embargo, aquí más interesan los problemas implícitos al estilo de apoyo fomentado por este tipo de organismos, en sus diversas modalidades de contrapartida en trabajo, de pago en alimentos o en salario. En los tres casos surgen dos tipos de problemas: exonerar al Estado de sus obligaciones para con toda la colectividad y —al mismo tiempo— crear nuevas formas de dependencia de la comunidad ante el Estado (o, a veces, ante otras instituciones). El Estado actúa con criterios distintos según el tipo de beneficiario. A quienes tienen suficiente poder e influencia, les brinda sus servicios de forma casi automática, cumpliendo normalmente su obligación pública. Así ocurre, por ejemplo, en muchas obras de infraestructura urbana. En cambio, frente a los que carecen de este poder e influencia, su servicio ya no suele ser tan automático. O no existe o —si existe— la ayuda estatal exige contrapartidas las que, además, muchas veces viene condicionada por clientelismos políticos.

Con relación al problema de nuevas dependencias, hay temores fundados de que a la larga el resultado de estas varias ayudas a cambio de trabajos comunales irá en menoscabo de la iniciativa comunal. A veces los comunarios ya no quieren trabajar, si no hay alimentos, pagos u otros estímulos. Podría ser además una manera disimulada de ir socavando el reducto mismo de la comunidad con formas semisalariales o —visto desde la otra vertiente— nuevas formas patronales, vinculadas al Estado o a los organismos no gubernamentales.

La superación de estas ambigüedades no es un problema de fácil solución, pues tampoco resulta adecuado que la comunidad tenga que arreglar sus problemas por sí misma sin apoyo estatal. De por medio está la pregunta de si la comunidad realiza habitualmente sus trabajos comunales como resultado de una actitud colectiva solidaria o simplemente porque no le queda más remedio. Probablemente los dos factores entran en juego. Pero, por lo mismo, esos programas de desarrollo comunal, si realmente buscan el desarrollo de la *organización comunal*, deben ser sumamente cuidadosos para evitar que surjan nuevas formas de paternalismo y dependencia. El viejo esquema

de contrapartidas sin pagos de alimentos o dinero por jornales parece tener ciertas ventajas. Pero, al mismo tiempo, es indispensable que el Estado reconozca estas contrapartidas comunales como genuinas contribuciones fiscales, en vez de reclamar nuevos impuestos con la ficción de que las comunidades no contribuyen suficientemente, o que deben modernizarse.

#### b) *Las cooperativas*

Aquí se hace referencia a las cooperativas más directamente relacionadas con la producción o con partes de ellas como la canalización de créditos e insumos o la comercialización. Aunque no usen este nombre, entran también aquí muchas de las llamadas “empresas comunitarias campesinas” fomentadas por las reformas agrarias posteriores a la carta de Punta del Este, sobre todo en Colombia, Chile y Perú (Araujo, *comp.* 1975). Otras cooperativas para servicios comunales (por ejemplo, para agua potable) muchas veces no son más que otra variante dentro de los trabajos, cuotas y obras a que nos referíamos en la sección anterior.

En los países capitalistas e incluso en muchos socialistas las cooperativas —sobre todo las productivas— parecen contener la fórmula más universal y aceptada para crear solidaridad en contextos más modernizados. Proliferan las instituciones de fomento cooperativo, fundadas por entusiastas de este movimiento. Los principios de Antigonish se convierten en una especie de nueva Biblia. Hay razones fundadas para tanta expectativa. Por todo el mundo, incluida nuestra América Latina, hay numerosas y muy ricas experiencias que muestran las potencialidades de este movimiento.

Pero, como en tantas otras iniciativas interesantes, se ha producido una devaluación como consecuencia de prácticas desafortunadas. Muchos proyectos han exigido la formación de cooperativas para conceder créditos u otras ayudas y, como consecuencia, se ha llamado cooperativa a cualquier organización, por débil y ficticia que fuere. En otros casos las llamadas cooperativas sólo son grupos de interés, guiados por el lucro sectorial más que por aquellos principios de solidaridad entre débiles, que habían inspirado a los fundadores del movimiento. Las más de las veces ha faltado suficiente capacitación, por lo que la experiencia no ha logrado prosperar. Finalmente, en nuestros países muchas cooperativas rurales no son más que la forma de penetración del capital a círculos cada vez más amplios. No es causal que muchos organismos oficiales a la vez que fomentan este tipo de cooperativismo rechacen toda organización de tipo gremial reivindicativo.

Como consecuencia de esta múltiple experiencia, hay sitios en que “cooperativa” sigue siendo la palabra mágica, mientras que en otros se ha convertido en palabra tabú. Es importante comentar sobre las dificultades intrínsecas, derivadas de una inadecuada articulación entre la concepción “cooperativista”, traída de afuera, y la práctica ancestral “comunitaria”. En efecto, mientras la concepción comunal, en medio de sus deformaciones coloniales y actuales, tiene hondas raíces en la realidad y ambiente local, la nueva idea cooperativista nació en otros contextos socioeconómicos, específicamente como una respuesta a la necesidad de agruparse en lugares ya plenamente insertos dentro de una economía de mercado (capitalista o socialista). Por eso, incluso manejando bien el concepto cooperativista, surgen a veces dificultades por no saber cómo acoplarlo a la desconocida realidad comunitaria.

### C. LA COMUNIDAD COMO UNIDAD PRODUCTORA

Cualquier proyecto de desarrollo sólo será viable si la base económica y productiva de la comunidad es sólida lo que implica que ella contenga organizaciones sociales que defiendan y estimulen el trabajo productivo comunitario.

#### 1. *La necesidad de organizaciones de base*

Las organizaciones campesinas tienen cierta conciencia de este problema. Su defensa prioritaria del territorio ya apunta en esta dirección. Pero en cuanto al fortalecimiento de la producción como

condición de sobrevivencia ante los nuevos desafíos, hay toda una gama de posiciones, desde los que piensan que mantener una forma tradicional de producción es un elemento importante de la identidad cultural, hasta los que están muy abiertos a cambios tecnológicos y productivos.

No es de extrañar que a veces los más cerrados al cambio sean los que ya han perdido más contacto real con la situación rural, por ejemplo, organizaciones indígenas con base muy urbana o sus asesores de afuera. En cambio en las mismas comunidades el problema no suele surgir porque los comunitarios se cierran en mantener formas productivas tradicionales sino por la manera inviable en que se les proponen determinadas innovaciones. Las organizaciones con sólida base comunal plantean siempre la necesidad de mayor asistencia técnica de créditos y otros puntos que muestran esta apertura y su conciencia de esta necesidad. Lo normal es que sólo se plantee de manera general, dando por supuesto que sólo se trata de fortalecer la producción parcelaria del pequeño productor. Si en la región hay experiencias positivas de cooperativas, es posible que incluyan también la adopción de este nuevo modelo.

El punto que aquí interesa desarrollar es que algunas organizaciones hacen el planteamiento en términos de producción comunitaria a partir de la instancia comunal preexistente.

Existe, por ejemplo, una experiencia del CRIC (Colombia), con una forma de iniciativa comunal que claramente la diferencia de las llamadas “empresas comunitarias campesinas” fomentadas por INCORA, la oficina gubernamental de reforma agraria. En la región específica de Delicias, los comunarios han tenido una larga lucha que “ha costado 3 muertos, varios heridos, muchos encarcelamientos y toda clase de atropellos de parte de los terratenientes y el gobierno contra la comunidad”.

[Hasta 1987]... “hay 16 recuperaciones de tierras y el cabildo ha ganado el respeto y la credibilidad de toda la comunidad... En la medida en que se recuperaban las tierras, el Cabildo las iba entregando a grupos de compañeros, que se conformaban en grupos de trabajo... Ante la desatención del gobierno para brindar apoyo en créditos y asistencia técnica a estos grupos de trabajo o empresas comunitarias, la organización decidió en 1983 empezar la discusión con la comunidad de impulsar un programa propio de producción...”.

De esta forma se ha llegado hasta ahora a “23 empresas o grupos de trabajo con cuatro zonas del departamento”. En ellas se hacen créditos de ganado en especie y se impulsan cultivos comunitarios. Cada grupo tiene su propia junta directiva, distinta del cabildo comunal, y establece sus reglamentos internos de trabajo. Pero todo ello tiene una íntima articulación con la organización comunal y regional:

“Este año se inició con una ronda de reuniones por cada empresa, en donde participaban las familias de los socios, el cabildo, el programa de producción, el comité ejecutivo [del CRIC] y juntos analizamos los trabajos de la empresa, el funcionamiento del reglamento de trabajo y se tomó juramento a las nuevas juntas directivas. Esto ha permitido mayor coordinación entre la comunidad-cabildo-comité ejecutivo de nuestra organización. Se ha empezado también de nuevo las rondas de cabildo, donde la comunidad sale a trabajar comunitariamente en trabajos programados por el cabildo”<sup>7</sup>.

Las propuestas de la CSUTCB de Bolivia en su Proyecto de Ley Agraria Fundamental van en la misma dirección:

“Las unidades de producción con trabajo comunitario son las que, a partir de la propiedad indivisa de la comunidad sobre la tierra y otros recursos naturales y gozando de autonomía en lo político-administrativo, controlan autogestionariamente todo o parte del proceso productivo en base al trabajo comunitario de sus miembros” (Art. 28).

“...se organizan tomando como base el modelo organizativo de las comunidades campesinas,

<sup>7</sup>Véase *Unidad Alvaro Ulcué*, vocero del CRIC, n. 4, abril de 1987. Sobre las “empresas comunitarias campesinas” de INCORA, véase Araujo, *ed.* (1985) más su bibliografía y Londoño y otros (1975). En Perú ocurren procesos semejantes en que, a partir del modelo estatal de “empresas comunales”, la comunidad va generando sus propios mecanismos. Barrios-Padrón (*eds.* 1986) muestran numerosos ejemplos, sobre todo en comunidades de selva (pp. 135 a 156).

tanto andinas como de llanuras y selva y rescatando sus ancestrales tradiciones de reciprocidad, redistribución y complementariedad económica" (Art. 29).

En la elaboración de este proyecto hubo una progresión interesante entre los planteamientos iniciales de la comisión elaboradora y los que resultaron del Congreso Extraordinario Campesino en que 2000 delegados lo analizaron y reformularon (contrastar CSUTCB 1983 y 1984). Por ejemplo, las referencias a producción "asociada" se complementaron con "y comunitaria", dando lugar además a propuestas como la arriba citada; se cuestionó permanentemente la palabra "empresa" por considerarla demasiado contaminada con la idea de patrones o asalariados; se introdujo la idea de unidades de producción comunitaria "agroindustrial" como proyección al futuro; y se destacó el papel de una Corporación Agropecuaria Campesina (cuya sigla CORACA tiene resonancias pretendidas con *kuraka*, la antigua autoridad comunal) para promover estas formas nuevas de producción conjunta.

## 2. La producción comunitaria. Posiciones críticas

Son dos los tipos de argumentos por los que se cuestiona la viabilidad de esta forma de producción comunal: porque las comunidades son algo ligado a modos de producción ya superados, o porque la irrupción del capitalismo las condena a desaparecer.

Texier (1975) abunda en el primer argumento, sobre todo a partir de experiencias en otros continentes. Distingue entre *instituciones comunitarias* (como nuestra "comunidad") y formas de *ayuda mutua tradicional* (como los arreglos de caminos o la reciprocidad). Para él las instituciones comunitarias, "lejos de ser instrumento de promoción social parece más bien que... hayan sido, y sean aún a menudo, utilizadas para el mantenimiento del orden establecido en provecho de los estratos privilegiados, y que hayan contribuido, sobre todo, a apartar a las masas de los mecanismos de poder". Y la ayuda mutua tiene un límite difícil de superar: "No es un fenómeno espontáneo ni voluntario, sino una forma de acción colectiva aceptada, consentida, como la única alternativa posible para la supervivencia del grupo".

Deja claro que estas instituciones y formas de ayuda son de naturaleza muy distinta de la de las modernas cooperativas, por el carácter voluntario y empresarial permanente de estas últimas, y también por las diferenciaciones sociales que suele haber en las instituciones tradicionales.

"El error está evidentemente en llamar *cooperativismo* lo que de hecho es *comunitarismo*, más eficaz, sin duda a un cierto nivel de evolución de las sociedades que la cooperación clásica, pero que no puede en ningún caso ser confundido con ella".

Todo el discurso se centra entonces en analizar las posibilidades de que estas instituciones tradicionales condenadas a desaparecer puedan servir o no de puente para las cooperativas clásicas destinadas a sustituirlas. El citado autor deja abierta esta posibilidad, subrayando específicamente la conveniencia de analizar las experiencias actuales de América Latina.

La otra línea de argumentación, muy ligada a la anterior, es que, aun cuando fuera deseable fortalecer a las comunidades, el proceso de penetración del capitalismo no lo permitirá.

Rodrigo Montoya (1980) ha analizado este aspecto con relación a las comunidades andinas del Perú, ya muy compenetradas con el sistema dominante: "¿Va el campo andino hacia el capitalismo?, ¿hacia la refeudalización?, ¿o hacia un socialismo autogestionario cristiano y humanista como anunciaron los utopistas velasquistas? El desarrollo capitalista en el campo andino (en la esfera estrictamente productiva) existe pero enfrenta serios obstáculos para su expansión. Una mantención y/o profundización de la feudalidad es una broma de mal gusto. El socialismo autogestionario es un discurso desmentido inequívocamente por la realidad...".

"Tres tendencias orientan el cambio en el campo andino, y definen mi respuesta a la pregunta planteada. Parcelación-campesinización, semiproletarización y consolidación e implemento de una pequeña y mediana burguesía agraria".

No podemos entrar al detalle, pero la argumentación de Montoya es sólida. Efectivamente, si se deja que las cosas sigan su curso, se seguirá avanzando en las tres líneas señaladas. Y, si hay una

mayor transformación del agro, es en gran medida por los limitantes en las actuales posibilidades e intereses capitalistas:

“Si a los tres mil metros fuera posible una masiva producción de caña de azúcar, algodón o café, hace mucho tiempo que los andes peruanos habrían conocido un desarrollo capitalista como el de los complejos de la costa... [los productos serrano] no han sido nunca productos atractivos para una inversión capitalista. Por esta razón la industria no ha producido una tecnología para los contrafuertes de la cordillera ... [como compensación]... la burguesía aseguró en el resto del campo andino y selvático su decisiva presencia en la esfera del intercambio”.

Texier está en lo cierto al precisar que estas formas tradicionales y las modernas cooperativas son de naturaleza distinta y al mostrar la tendencia global hacia su desaparición a pesar de que “incluso en su forma residual, las instituciones comunitarias tradicionales dan muestra de una sorprendente vitalidad”. Montoya tampoco se equivoca al señalar las actuales tendencias en las comunidades andinas.

Pero persiste la pregunta más de fondo: Estas tendencias indiscutibles, ¿son algo que hay que apoyar sin tapujos? Y, ¿cuál es la razón fundamental para este apoyo?, ¿por ser lo nuevo siempre mejor?, ¿por no quedar más remedio? Texier, al no hacer planteamientos alternativos, parecería inclinarse por una respuesta afirmativa a estas preguntas. Montoya, en cambio, no se resigna. Por eso al concluir subraya:

“Una alternativa de programa socialista supondrá, necesariamente, una presentación detallada de la nueva estructura de clases en el campo, de un balance crítico de lo que ha sido y no ha sido la alianza de la clase obrera y el campesinado hasta hoy y de un análisis desde la perspectiva de clase del llamado *problema nacional*<sup>8</sup>.”

Ciertamente no se puede ir contra la historia. Pero tal vez se pueda participar en la historia, para que se acerque algo más a las utopías en que todos soñamos. Si así es, y se percibe la posibilidad de sociedades distintas a aquélla en que estamos inmersos, habrá que distinguir entre dejarse arrastrar por la corriente y canalizar esta corriente remando incluso aguas arriba, si hace falta.

Desde esta perspectiva, y volviendo a nuestros interlocutores, tal vez se podría sugerir a Montoya otra alternativa *comunitaria-socialista*, para la cual habría que hacer los análisis que él propone, incluyendo también otro contrapuesto que él no señala: un análisis del problema de clase desde la perspectiva nacional, entendido también dentro de la perspectiva de un posible Estado multinacional, como proponen las organizaciones con fuerte base comunitaria. Y, cuando Texier concluye que “el ejemplo de América Latina sugiere a la vez la prudencia y la necesidad de no descartar sistemáticamente una solución auténticamente cooperativa”, le preguntamos: ¿No cabe también una contrapropuesta igualmente prudente y necesaria para no descartar sistemáticamente una solución auténticamente comunitarista?

En la práctica habrá que hacer concesiones en los cuatro polos surgidos de este diálogo con Texier y Montoya sin descartar ninguno. A base de un análisis de clase y de naciones-etnias, tal vez podamos evolucionar hacia un modelo de sociedad abierta a los avances y a los desafíos de la historia, en que se fomente una solidaridad igualitaria con hondas raíces comunitarias, dentro de la tradición cultural de cada pueblo o nación.

### 3. *Las unidades de producción comunitaria como objetivo*

La necesidad de un fortalecimiento de la base económico-productiva de la comunidad, si ésta quiere sobrevivir o no quiere quedar arrinconada en reservas es un requerimiento apremiante. Pero este

<sup>8</sup>Montoya (1980) nos recuerda que Marx ya reflexionó sobre la viabilidad de construir el socialismo moderno a partir de la comunidad tradicional. En su correspondencia a propósito del *mir* o comuna rusa, que Montoya traduce y reproduce (pp. 28 a 44), Marx llegaba a la conclusión de que “esta comuna es el punto de apoyo de la generación social en Rusia, pero, para ello, habría que eliminar antes que nada las influencias corruptoras que la acosan por todas partes... [La comuna] puede renovarse sin comenzar por suicidarse; puede apoderarse de los frutos con los que la producción capitalista ha enriquecido a la humanidad sin pasar por el régimen capitalista” (pp. 30, 36 a 37).

fortalecimiento, para que no quede absorbido por las fuerzas que amenazan la destrucción de la comunidad, debe superar el actual aislamiento de la producción parcelaria y, a la vez, debe evitar que se dispare la diferenciación económica en el seno de la comunidad. Lograr esto, si se tienen en cuenta tendencias como las señaladas por Montoya, implica serias transformaciones de las formas actuales de comunidad. Pero al mismo tiempo exige tener muy en cuenta los niveles de cohesión y de organización que tienen ya muchas de las actuales, desde esos niveles mínimos en los que persisten fuertes lazos entre familias hasta sus organismos superiores, donde existen.

El camino más obvio para lograr todo lo anterior es ampliar la escala de la unidad productiva de forma que en alguna de sus fases claves o en todas ellas corresponda a la unidad comunal. De esta forma la comunidad —que ahora es más que nada una unidad de reproducción— pasaría a ser además una unidad de producción.

En lo que sigue se anotarán algunas posibilidades y condiciones para que este planteamiento teórico pueda realizarse en la práctica a base de las experiencias bolivianas localizadas en áreas andinas con comunidades parcelarias aymaras y quechuas, en el Chaco subtropical con comunidades chiriguano-guaraníes no parcelarias y en la zona tropical de colonización de Santa Cruz, con campesinos de muchos orígenes que reciben dotaciones individuales y que producen sobre todo para el mercado<sup>9</sup>.

Precisemos en qué consiste el modelo que se está desarrollando, mostrando de paso las diferencias entre este planteamiento, que parte de la comunidad y de su necesidad de fortalecerse, y otros más relacionados con las cooperativas.

La diferencia más fundamental surge precisamente de este punto de partida. Aquí el referente fundamental es por diseño la misma *comunidad*. En cuanto esta comunidad es, en alguna forma, una unidad productiva, se llama *comunidad de trabajo*. Más aún, para evitar malentendidos en este punto central, sólo se acepta el nombre de *comunidad de trabajo* cuando el grupo regular de trabajo asociado incluye a la mayoría indudable de la comunidad y está formalmente articulado con la organización, la asamblea y el sistema directivo de la comunidad. Si la unidad asociada no ha logrado aún esta meta, se la considera sólo como algo transitorio llamado “grupo de trabajo”.

En su formal ideal, a la que se aspira llegar, esa organización social y productiva llamada *comunidad de trabajo* tiene los siguientes rasgos:

- Abarca a toda la comunidad.
- Es parte integral de la organización matriz comunal.
- Tiene la propiedad colectiva de los medios de producción.
- Es autogestionaria en todo el proceso productivo.
- Genera excedentes que permiten acumular capital social y garantizar el desarrollo productivo de la comunidad.
- Combina y articula su producción comunal con la particular de las familias participantes.
- Tiene la capacidad de cubrir sin riesgos el consumo y las necesidades de las familias participantes.
- Se articula a niveles superiores con otras comunidades igualmente transformadas creando uniones de comunidades de trabajo, que son también parte integral de la organización campesina zonal o regional.

Los caminos concretos para llegar a este ideal varían de acuerdo con las condiciones propias de cada lugar. En unos casos la solidez y el tamaño de la organización comunal o algunas circunstancias

<sup>9</sup>A modo de ejemplo de realizaciones, en Ayo Ayo, región aymara altiplánica, hay 24 grupos zonales organizados en torno a 10 comunidades mayores y a su vez subcentral campesina zonal, con un promedio de 10 hectáreas cultivadas comunitariamente por cada grupo. En el otro extremo en el Chaco chiriguano, hay 22 comunidades aglutinadas en torno a tres uniones de comunidades y de la Asamblea del Pueblo Guaraní, con un promedio de 20 hectáreas cultivadas colectivamente. Una de las experiencias en esta última región ha sido recogida en el libro *El espino*, hablado en gran parte por los comunarios (Albó y Pifarré, *comp.*, 1986). Este año, ya después de la publicación del libro, la comunidad ha reestructurado su trabajo comunal para cubrir una superficie de 80 hectáreas.

coyunturales (como la lucha por recuperar tierras o la crisis de una gran sequía) han permitido desde un principio el trabajo de prácticamente toda la comunidad, aunque sea en volúmenes productivos aún poco significativos. En otros casos es preferible empezar con grupos de trabajo más reducidos, que actúen como fermento, solidificando al mismo tiempo la organización comunal. En todos los casos un aspecto central y no siempre fácil es garantizar al mismo tiempo la eficiencia de la unidad productiva y la articulación de ésta con las demás familias y actividades comunales.

En cuanto a la vinculación formal entre la organización para la producción y la organización comunal matriz, la eficiencia productiva suele exigir cierto margen de autonomía en la gestión y, por tanto, una directiva propia. Donde prevalece la rotación de cargos comunales, en esta directiva se van imponiendo nuevos ritmos y criterios de renovación, más adecuados al ciclo productivo y a la calificación requerida para el cargo. De lo contrario se ponen en riesgo inversiones y ganancias. Pero esta directiva para lo productivo es parte integrante de la directiva comunal. Retomando un término muy utilizado por las organizaciones campesinas bolivianas, la *comunidad de trabajo* se convierte en el “brazo económico” de la comunidad y —en sus niveles superiores— de la organización campesina. Volviendo a la alegoría del “ministado comunal”, esta directiva para la producción comunal equivale a los ministerios del área económica e incluso a ciertos órganos estatales descentralizados, pero en última instancia depende del gobierno central comunal y en la asamblea debe rendir cuentas de manera regular.

En la dimensión productiva tres aspectos han sido objeto de mucho debate interno: la relación entre producción comunitaria y familiar; producción para el mercado y para el autoconsumo; y el llamado “punto de no retorno”. Digamos algo sobre cada uno de ellos.

El mantenimiento de la parcela familiar no se concibe como un residuo destinado a desaparecer con el tiempo, sino como un componente integral del modelo, cuya articulación con el conjunto depende tanto de razones socioculturales como técnicas. En principio ni se determina que las parcelas familiares se destinen al autoconsumo y las comunarias al mercado, ni viceversa. Así ocurre en muchos casos, pero de suyo ésta es también una decisión técnica, de acuerdo con las posibilidades y ventajas respectivas de cada tipo de producción.

El tema anterior nos ha llevado al del autoconsumo frente al mercado. La dinamización económica supone una mayor capacidad productora de excedentes y, por consiguiente, articularse regularmente con la economía y sociedad global —con todos los desafíos de la comercialización y de la mayor monetarización— y en general superar una economía (y lógica) orientada ante todo al autoconsumo y a una magra subsistencia. Pero consideramos que todo ello debe realizarse a partir de la solidez de la propia economía y organización comunal campesina. Es decir, el punto de partida es garantizar al máximo la seguridad alimentaria comunal. En otras palabras, ni se trata de encapsular y aislar a la comunidad en una especie de “reserva” autosubsistente, ni tampoco de lanzarle sin mayores garantías a los riesgos e inseguridades de un mercado sobre el que no tenga ningún control. Si la meta es fortalecer la economía comunal, ésta debe abrirse, pero sólo con riesgo calculado; sin destruirse.

El tercer tema, el “punto de no retorno”, se refiere a los niveles de complejidad técnica-económica-organizativa de la comunidad de trabajo. Estos deben ser tales y debe lograr tales resultados tangibles que hagan a la unidad productiva comunal más deseable que la simple unidad productiva familiar parcelaria. Consideramos que la producción comunitaria constituida sólo por la mística o el voluntarismo de los asociados o por exigencias de la institución de apoyo (por ejemplo, para otorgar créditos o dar asesoramiento) pueden aceptarse a lo más como pasos iniciales. Pero la *comunidad de trabajo* sólo llega a consolidarse si llega a estos “puntos de retorno” en su desarrollo tecnológico y organizativo.

Otras particularidades tienen que ver con el esfuerzo para que el potenciamiento sea lo más igualitario posible en vez de fomentar la diferenciación interna de la comunidad o entre comunidades: la base de participación y de distribución no es el capital aportado por cada uno, sino el trabajo; los nuevos participantes, por tanto, tampoco deben pagar cuotas de ingreso sino que se van igualando con su trabajo; por principio se evita contratar jornaleros, buscándose en cambio la

participación de otros miembros de la familia o de otros grupos y comunidades de trabajo en los momentos punta. Todo lo anterior implica —como en toda cooperativa sólida— buscar la diversificación productiva a lo largo del año y la óptima combinación de los factores productivos, de modo que permita y a la vez asegure ocupación permanente sin menoscabo de otras actividades comunales o particulares.

Dado que la primera prioridad es el fortalecimiento de la comunidad, más que la modernización o el aumento de los volúmenes productivos por sí mismos, se da también mucha importancia a todo lo que implique labor de interiorización y convencimiento, participación, capacitación y un ritmo de avance que concuerde con esos niveles de aceptación y preparación. Por eso en nuestro enfoque, salvo en principios muy generales, como los insinuados anteriormente, cada grupo determina sus propios estatutos y los asuntos más importantes son debatidos por la asamblea comunal<sup>10</sup>.

Por todo lo dicho el tamaño de las unidades productivas es menor que el de muchas cooperativas y otras empresas concebidas de arriba abajo. La mayoría de los grupos tienen de 10 a 30 familias participantes. El tamaño máximo es el de la comunidad, en su sentido más local y restringido, dentro del que sigue siendo importante un nivel denso de relaciones interpersonales. Si la comunidad es grande (por ejemplo, por encima de las 100 familias), es probable que la unidad productiva se subdivide en diversos grupos de trabajo, aunque al nivel de planificación, de evaluación y de otras actividades, como la comercialización, el grupo de referencias siga siendo la comunidad. Sólo en la medida que se tengan consolidados los grupos en esta unidad básica comunal, éstos se articulan a niveles superiores para formar uniones de comunidades de trabajo, articuladas a su vez con la organización campesina comunal del mismo nivel.

#### D. HACIA UNA PROPUESTA COMUNAL ALTERNATIVA

Lo que más llama la atención, en medio de tanta diversidad de situaciones y de organizaciones, es el alto nivel de coincidencia de todas ellas en lo que toca a la sobrevivencia y fortalecimiento de las comunidades. Todos defienden su derecho a existir y a vivir según su estilo. Como se dijo en el último Congreso Mapuche (abril 1987), exigen que se les reconozca su derecho a ser “pueblo diferente”. Tal vez la fórmula más sintética de todas estas demandas es la usada por la Organización Nacional de Indígenas de Colombia (ONMIC): unidad, tierra, cultura, autonomía.

Veamos cada uno de estos puntos.

##### 1. *La búsqueda de la unidad organizada*

Una primera constatación es que en las últimas décadas se han multiplicado las organizaciones cuya base es la comunidad rural. No es posible hacer aquí una descripción exhaustiva de todas ellas, dada su gran variedad. Sin embargo, para apreciar mejor los alcances del movimiento y de sus propuestas, nos ha parecido conveniente detenernos algo en este punto.

Como punto de partida es útil recordar que hay dos grandes tendencias, una que destaca más la dimensión gremial-clasista, y otra que se fija más en la dimensión étnico-cultural. La primera tendencia se da más en aquellos grupos mayoritarios que, con uno u otro origen étnico, ya han tenido una articulación multiseccular con la sociedad y economía dominantes y, en consecuencia se han campesinado más, aun sin llegar a perder algún tipo de organización comunitaria en la base<sup>11</sup>. En cambio en las organizaciones de grupos minoritarios, sobre todo los de contacto más

<sup>10</sup>Uno de los problemas más frecuentes en los programas, sobre todo estatales, que quieren lograr un proceso acelerado de modernización apelando incluso a empresas colectivas, es que la comunidad participa muy poco en el diseño y ejecución del proceso. Entonces, los comunarios no las ven como propias. Por mucho que se hable de “cooperativas” o incluso de “empresas comunitarias”, las ven como una imposición y como otra forma de caer bajo patrón. A veces, ante alguna de esas propuestas el comentario de los comunarios es: “¡Ah! ¡Como en el tiempo de las haciendas!”.

<sup>11</sup>En muchas regiones del Continente existen además campesinos que han perdido ya su base comunitaria, convirtiéndose en pequeños parcelarios, arrendatarios, asalariados agrícolas o trabajadores migrantes sin tierra, como los

reciente, lo étnico sigue pesando mucho más. Además, dentro de esta doble tendencia cabe una gran variedad de posiciones políticas, desde los que prefieren mantenerse al margen, pasando por los que se alían con partidos convencionales de derecha o de izquierda, hasta los que proponen sus propios partidos porque desconfían de los demás. Además, en cualquiera de las tendencias, hay organizaciones más cercanas a sus bases, mientras que otras son más cupulares.

En la tendencia más étnica se sitúan agrupaciones en prácticamente toda la Amazonia. Algunas son sólo incipientes, como CIDOB en Bolivia. Otras están más consolidadas, como AIDSESP en Perú y CONFENIAE en Ecuador, cada una de ellas formada por organizaciones y por etnias, como la Federación Shuar y otras menores. En el Brasil el problema de las comunidades indígenas se hace sentir más allá de su poco peso demográfico no sólo por su organización nacional UNI, sino también por el decidido apoyo de la Iglesia Católica, principalmente a través de CIMI.

Fuera de la Amazonia, la organización étnica más importante es tal vez el CRIC en el Cauca (Colombia), que ha logrado dinamizar otras organizaciones locales hasta conformar la UNIC en todo el país, precisamente en el momento en que la organización más "campesina", ANUC, entraba en crisis. En el Ecuador las organizaciones amazónicas de CONFENIAE junto con ECUARUNARI y otras organizaciones indigenistas de la parte andina han llegado a formar CONAIE (antes CONACNIE) que, bajo esta perspectiva, representa a casi todas las nacionalidades autóctonas de este país. Las comunidades mapuches de Chile, de larga tradición de lucha, han tenido varias organizaciones, ligadas a diversos partidos políticos. De todas ellas la más significativa es Ad-Mapu.

En los países del Caribe y Centroamérica con sólo minorías indígenas hay mayor dispersión y localismo de las organizaciones, aunque algunas de ellas son fuertes, por ejemplo la de los cunas de Panamá, que logró bloquear un multimillonario proyecto hotelero en su bello territorio. El caso más conocido por su frágil pero estratégica posición entre dos fuegos de la política mundial es el de las comunidades indígenas y *creole* de la Costa Atlántica de Nicaragua, en que Estados Unidos y los contra apoyan la organización Misurata (y ahora Kisan guerrero), mientras los sandinistas apoyan a Misatan.

En el Perú las dos organizaciones nacionales más importantes, ambas muy campesinistas, son la CNA, nacida del Velasquismo, y la CCP; se han realizado ya dos encuentros del llamado CUNA, que busca la unificación entre éstas y otras organizaciones menores. Salvo en niveles más locales, como en la parte aymara de Punto, en la retórica de estas organizaciones las reivindicaciones étnico-culturales no han pesado tanto como era de esperar dada la importancia de sus bases quechua-aymaras. De todos modos, tanto la CNA como la CCP han tomado una parte muy activa, por ejemplo, en la reciente polémica sobre la Ley General de Comunidades.

En Ecuador, en cambio, resulta interesante el permanente contrapunto dialéctico entre las organizaciones indigenistas ya citadas, que conforman CONAIE, y otras de convocatoria similar pero clasistas agrupadas mayormente en torno a FEI y FENOC<sup>12</sup>. No es raro que en la Sierra (e incluso en comunidades negras de Esmeraldas) los comunarios de un mismo lugar se acerquen a una u otra organización, según las conveniencias de cada momento.

Tal vez el caso más logrado de síntesis entre las dos perspectivas señaladas es el de la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinas de Bolivia (CSUTCB), que en 1979 logró

---

"golondrinas" de Argentina y los "boias frias" del Brasil. Muchos de ellos han ido desarrollando sus propias formas organizativas, como las Ligas Agrarias y los sindicatos Agrarios en diversos países desde Centroamérica hasta el Cono Sur; las organizaciones articuladas a nivel nacional, como ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos) en Colombia o la instancia unitaria de la CNA (Comisión Nacional Campesina), que desde 1982 agrupa a todas las organizaciones sindicales agrarias de Chile; las organizaciones más especializadas, según el rubro que producen o incluso de trabajadores temporales según el tipo de cosecha; etc. Por su problemática distinta, aquí prescindimos de todos ellos. Con todo, no es raro que una misma organización de alcance nacional agrupe tanto a campesinos comunarios como a otros sólo parcelarios o asalariados.

<sup>12</sup>En Ecuador existen sindicatos indígenas desde 1926, que desembocaron en la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI); una de sus dirigentes más célebres fue Dolores Cacuango, huasipunguera en Cayambe. Cf los excelentes relatos orales de aquellos tiempos en Yáñez (1986).

reemplazar a la organización anterior muy oficialista y unificar diversos intentos organizativos alternativos. Ahora agrupa a casi todo el campesinado de Bolivia y al mismo tiempo es un importante componente de la COB (Central Obrera Boliviana). La base fundamental de esta organización son las comunidades que, de manera casi automática, pasan a ser miembros natos de ella, aunque agrupa también a los pocos obreros agrícolas del país, como los cosechadores de algodón y caña. En el plano ideológico coloca a un nivel casi igual las reivindicaciones de tipo clasista y las de tipo étnico-cultural, analizadas como liberación frente al persistente "colonialismo interno".

El caso de Guatemala, con un 60% de población indígena nucleada en comunidades, tiene cierto parecido con el de Bolivia, pero con dos importantes diferencias. Primera, la diversidad étnica (22 grupos). Segunda, el peso particular que allí han tenido los duros años de represión y de resistencia guerrillera, que tanto involucraron a las comunidades. En una primera fase muchas de estas comunidades se enrolaron activamente en las diversas organizaciones guerrilleras y, a su vez, la "cuestión indígena" pasó a ser central en las formulaciones de los nuevos proyectos políticos. Un resultado fue que las comunidades perdieron su antiguo aislamiento. En una segunda fase grupos dirigentes de esas comunidades han empezado a plantear sus propias propuestas. En ellas un punto central es, como en el caso boliviano, una nueva síntesis entre la problemática campesina y étnica, que pasa precisamente por la organización comunitaria. Desde 1978 existe el Comité de Unidad Campesina (CUC), que en medio de una permanente represión ha logrado sobrevivir hasta hoy.

El caso mexicano es distinto de todos los anteriores. Por una parte, México es uno de los países a la vez más indígenas y más campesinizados y más influenciados por los procesos de modernización rural. Pero quizás lo más significativo para nuestro tema es que casi toda organización rural-comunal viene marcada por la masiva presencia del aparato estatal y de su sistema de partido único (PRI) hasta los últimos rincones. Organizaciones como la Confederación Nacional de Campesinos (CNC) y su rama indígena, el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), aunque tienen a veces ciertos márgenes de autonomía, son en última instancia oficialistas. Por eso resulta más significativo el surgimiento de movimientos más independientes, como la Coordinación Nacional del Plan de Ayala (CNPA), inspirada en el célebre proyecto de Zapata. Hasta 1982 había llegado a agrupar a 19 organizaciones. Una de ellas, COCEI, se hizo famosa por haber logrado que su candidato sin ser gubernamental, fuera elegido para el ayuntamiento de Juchitán en el Istmo.

Existen varias propuestas de organización a nivel continental. Las organizaciones nacionales campesinas mantienen relaciones con alguna de las grandes centrales sindicales obreras latinoamericanas y mundiales: la ORIT, parte del "sindicalismo libre" de la CIOSL; la CPUSTAL, parte del "sindicalismo socialista" de la FSM, y la CLAT, parte del "sindicalismo cristiano" de la CMT. Pero en la práctica suelen quedar más absorbida por la problemática de sus respectivos países.

Las organizaciones indigenistas están en proceso de formar también sus coordinadoras que, a su vez se vinculan con organismos mundiales, principalmente el Consejo Mundial de Pueblos Indios (CMPPI), que goza de estatuto consultivo en las Naciones Unidas. La principal es la Coordinadora Indígena de la Cuenca Amazónica, que en 1986 recibió el Premio Nobel Alternativo de La Paz. En Centroamérica existe también la Coordinadora Regional de Pueblos Indios. En 1980 se formó el Consejo Indio de Sudamérica (CISA), que goza del mismo status que el CMPPI ante las Naciones Unidas<sup>13</sup>. Pese a ello, no ha logrado mucha representación en las bases y además ha sufrido serias crisis internas. Tal vez una razón de su menor representación es que en amplias regiones no amazónicas, particularmente en la vasta región andina, no es tan viable aislar lo "indio" de lo "campesino", como pretenden los ideólogos del CISA.

La unidad de todos estos movimientos sigue siendo más un deseo que una realidad. Pero en toda esta eclosión de movimientos y organizaciones hay una coincidencia fundamental. Todos ellos, así como las comunidades que les dan razón de ser, dan por supuesto que deben organizarse para

<sup>13</sup>Pocos espectadores se habrán percatado de que el jefe indio del celebrado film *La Misión* es Asunción Ontiveros, coordinador general del CISA.

poder presionar y exigir el derecho a su forma de existencia. Coinciden también en los puntos fundamentales a los que nos referiremos en seguida.

## 2. El derecho a un territorio

En todas las latitudes la defensa de la tierra y de un territorio en que poder vivir tranquilamente sigue siendo el punto primero del programa de lucha, como condición básica de toda estrategia de sobrevivencia. En muchos de los programas, salvo los de organizaciones de campesinos ya muy parcelarios, la lucha por la tierra no se plantea sólo como el derecho individual a un pedazo en que cultivar sino como el derecho colectivo a un *territorio*. Esto tiene varias consecuencias importantes para las comunidades que muchas veces llevan a conflictos con la concepción jurídica de muchos Estados.

Las organizaciones indígenas y comunitarias, muy particularmente las que no viven exclusivamente de la agricultura, reclaman constantemente su derecho prioritario, al uso de todos los recursos que se hallan en su territorio, más allá del mero uso agropecuario de la tierra. Como decía un dirigente, las legislaciones estatales tienden a reducir su derecho sólo "al grueso de una hoja de papel", quitándose en cambio sobre todo lo que está "encima y debajo".

En las comunidades selvícolas lo primero que se señala en esta reclamación es el derecho comunal a la caza y pesca, al uso irrestricto de aguas y a la explotación forestal. Esta última, por ejemplo, muchas veces se concede a empresas madereras pasando por alto a las comunidades asentadas en la zona. Todas estas reivindicaciones tienen que ver con el cuerpo de legislación forestal de los diversos países, que a veces se redacta como si se refiriera a un espacio vacío, o como si las comunidades fueron sólo otro elemento del paisaje, junto a la flora y la fauna.

Pero además es frecuente que los recursos minerales del subsuelo se encuentren en áreas comunales. Las compañías mineras y los Estados que las apoyan no consideran entonces ningún derecho comunal salvo el dudoso "derecho" de transformar su modo de vida y modernizarse como peones, proletarios de la empresa, o como emigrantes sin rumbo fijo<sup>14</sup>.

Los Estados en general son reacios a reconocer estos derechos, principalmente en lo que al subsuelo se refiere. El anteproyecto de Ley sobre Regiones Autónomas del gobierno sandinista de Nicaragua (1987), considerado por algunos como una de las legislaciones más avanzadas, se limita a reconocer el uso, goce, disfrute y propiedad comunal de "las tierras, aguas y bosques" (art. 12, 36), pero evita hacer toda referencia al subsuelo. En la consulta de la OIT, realizada en septiembre de 1986 para revisar el ya superado convenio de 1957 sobre poblaciones indígenas, el tema no podía soslayarse. Pero el informe de la reunión muestra la permanente contraposición entre los expertos representados de las comunidades y organizaciones indígenas y los representantes gubernamentales. Al fin la reunión llegó a la salomónica pero imprecisa fórmula de que "los pueblos indígenas y tribunales deberían disfrutar del máximo control posible sobre su desarrollo económico, etc.". Pero la palabra *posible* sigue dejando abierta cualquier posibilidad contraria a los intereses comunales<sup>15</sup>. Muchas veces entra también un conflicto de muy difícil solución entre diversas formas de explotación de recursos que, en última instancia, reflejan modos de producción contrapuestos. Puede haber además una cuestión de visión. Los grupos hegemónicos parecen dar por supuesto que comunidad, y más aún comunidad indígena, implica necesariamente una economía de mera subsistencia, básicamente agropecuaria o recolectora, supuesto que justifica las regalías que perciben de parte del Estado.

Otro aspecto común en las propuestas de las organizaciones comunitarias es la de considerar

<sup>14</sup>La película *Llujiw Kaymanta* (Fuera de aquí), filmada por Jorge Sanginés con comunarios de la Sierra Ecuatoriana, dramatiza esta situación. Los informes de *Survival International* (Londres) e *INGIA* (Copenhague) documentan numerosos casos semejantes en América Latina y otras regiones indígenas del mundo. Otro caso muy frecuente y de consecuencias parecidas es la construcción de grandes obras hidráulicas, regularmente para beneficio de otros sectores del país.

<sup>15</sup>Véase OIT (1987), pp. 61-81 a 120-121.

que su territorio no debe ser objeto de compraventas, por ser una parte integral y hasta sagrada de la misma comunidad. Un dirigente decía: “¿Acaso podemos vender a la Madre Tierra como si fuera una camisa?”.

En su expresión ideal el sujeto de este derecho es la misma comunidad e implica, por tanto, la propiedad comunal. Esta, a su vez, quita sentido al concepto de la divisibilidad de la tierra por herencia. La propiedad comunal, como ya vimos, no implica necesariamente el uso también comunal, que puede estar mucho más individualizado. Pero se trata entonces de un uso regulado y controlado por la comunidad y las normas que ésta ha ido desarrollando con el tiempo.

Muchas organizaciones comunales, sobre todo las de menores vínculos con la sociedad y economía dominantes, siguen insistiendo en esta propiedad comunal, aspecto que consideran esencial para su sobrevivencia e identidad como comunidad. Dice, por ejemplo, un documento de ORIST, la organización de los Siukuani en Colombia:

“Nosotros no queremos que nuestros resguardos estén compuestos de parcelas, sino que sean sabana comunal, pues nuestras comunidades y familias no vivían en parcelas”. (Unidad Indígena, p. 9).

La expresión máxima de este derecho comunal sobre su territorio incluye una referencia a su carácter *originario*. Es decir, son las comunidades y no el Estado, las que tienen un derecho primigenio sobre él, por ocuparlo desde tiempos ancestrales. Esta propuesta se opone a la “concesión” por parte del Estado, concepción jurídica que está en la base del sistema colonial y de la posterior legislación republicana. Quienes han expresado este punto con mayor fuerza son tal vez los campesinos-comunitarios de la CSTUCB de Bolivia, en su proyecto de Ley Agraria Fundamental.

Hasta aquí las propuestas teóricas. En la práctica diaria los comunarios suelen ser más flexibles. Desde épocas coloniales, si una comunidad ha tenido necesidad y posibilidad de ampliar su territorio comprando tierras ajenas, no ha tenido ningún escrúpulo en hacerlo. Y las compraventas entre comunarios dentro del territorio mismo de la comunidad es algo muy corriente, aunque muchas veces no lleguen a quedar ratificadas por funcionarios públicos fuera del ámbito comunal. Pero el punto más importante de la llamada inalienabilidad es que la comunidad mantenga control sobre quién va a entrar a trabajar dentro de su territorio, en especial debido al peligro de potenciales cercenaciones o controles de agentes externos ejercidos al interior de la unidad territorial.

### 3. El derecho a la cultura propia

Dado que el sector más significativo de las comunidades está formado por poblaciones autóctonas, es natural que planteen también reivindicaciones de tipo cultural. En ellas se engloba gran parte de su “derecho a ser diferentes” para seguir siendo ellos mismos. Si el territorio propio es la condición *sine qua non* para su sobrevivencia, las reivindicaciones culturales expresan la plenitud de su identidad y realización como pueblos.

Ninguno de estos aspectos debe ser visto de manera estática. Toda cultura, si está viva, se mueve —como todo ser vivo— en un permanente proceso de evolución y adaptación a las nuevas circunstancias. La identidad cultural no es sinónimo del estancamiento. Por ejemplo, los Shuares de la selva ecuatoriana han logrado fortalecerse en su identidad como pueblo gracias a que han transformado su modo de producción articulándolo al de todo el país a través de empresas ganaderas comunales; a que tienen su propio radio en lengua Shuar a la vez que son bilingües en castellano; y a que han creado su Federación Shuar, de gran influencia en organizaciones más amplias como CONFENIAE y CONAIE.

En esta área rural es más fácil que la problemática se traslade a las relaciones entre las comunidades y las diversas organizaciones no gubernamentales que pretenden establecer sus programas de promoción. Pensemos, por ejemplo, en la forma en que diversas iglesias, convencidas de que ellas son las depositarias de la verdad, se enfrentan a las cosmovisiones, ritos y creencias de cada grupo autóctono desde las minorías amazónicas no cristianizadas hasta las comunidades alteñas, cada una con sus versiones del cristianismo, bastante distintas de la romana. Lo mismo

podría aplicar a los programas de salud, a las tecnologías apropiadas, a la promoción femenina, o a la alfabetización<sup>16</sup>.

Pero hay un punto en el que todas estas reivindicaciones se encuentran una vez más con el aparato estatal: el sistema educativo. La actitud prevalente de los gobiernos ha sido imponer un sistema único de educación en la lengua oficial del país, como el instrumento más eficaz para construir la Nación-Estado que se proponen. De todos modos, primero en México y después en otros países han ido surgiendo proyectos de educación bilingüe a veces en manos del propio Estado, a veces por iniciativas particulares o internacionales<sup>17</sup>. En sus primeras versiones no eran más que técnicas más refinadas para llegar al mismo proyecto de Nación-Estado monolingüe y monocultural; lo único que cambiaba era el uso de la lengua materna sólo en las fases iniciales del proceso. Poco a poco varios de los enfoques han superado algo este etnocentrismo y a diversos niveles proponen una educación realmente bilingüe e intercultural.

Las organizaciones de base han ayudado en este avance. En las comunidades y en sus organizaciones de apoyo prácticamente nadie propone cerrarse con exclusividad a su propia lengua y cultura. Todos sienten la necesidad de manejarse bien en la lengua, cultura y normas de los sectores dominantes. Una reclamación típica es por qué los maestros rurales no enseñan bien el castellano o por qué sus escuelas son de menor categoría que las de las ciudades. Los sectores menos conscientes pueden incluso oponerse a proyectos bilingües y abogar por una total castellanización "para que nuestros hijos no sufran como nosotros".

Pero al mismo tiempo estas organizaciones y los sectores más conscientes siguen reclamando su derecho a la alteridad también en este campo. No están dispuestas a que esta castellanización implique además renunciar a su lengua ni a otros elementos identificatorios de su cultura, vistos de una manera dinámica. Quieren que sus hijos estén capacitados como cualquier otro ciudadano pero que al mismo tiempo pueden dinamizar su propia cultura en todas sus dimensiones. Plantean, por ejemplo el acceso a los medios de comunicación social y el desarrollo de sus propias tecnologías de una manera comparable a lo que ocurrió con las de los grupos hegemónicos. Rechazan, en cambio, la "folklorización" de su patrimonio cultural, como si sólo fuera algo *very typical* para el consumo turístico. Tales planteamientos por una educación realmente bilingüe e intercultural dicen mucho más que un simple paso pedagógico de transición hacia la cultura dominante.

Hay tímidos intentos por parte de algunos gobiernos de aceptar esos planteamientos, pero de momento se quedan sólo sobre el papel, sobre todo en lo que toca al sistema escolar<sup>18</sup>. Aparte de los problemas de infraestructura, otra posible razón es que a la larga estos planteamientos llevan a otra concepción del Estado, como un instrumento común pero mucho más flexible para aglutinar a países pluriculturales e incluso plurinacionales.

#### 4. La lucha por la autonomía

Varios de los planteamientos anteriores —territorio propio, educación propia, etc.— ya llevan el

<sup>16</sup>Hasta el tipo de alfabeto adaptado para la lengua autóctona puede ser motivo de cálidos debates por sus posibles connotaciones étnicas o colonizadoras. Cada letra adquiere un poder simbólico mucho mayor que su significado lingüístico.

<sup>17</sup>Señalemos, entre otros, la Dirección General de Educación Indígena de México, el Proyecto Marroquín en La Antigua, Guatemala; el programa de la costa Atlántica en Nicaragua; los de la Universidad Católica, del Ministerio de Educación y el experimento de CEDIME en el Ecuador; el del Convenio INIDE-Gobierno Alemán en Puno y el de la Universidad San Marcos en Ayacucho, Perú; SENALEP y CEE en Bolivia; los acuerdos entre USAID y los gobiernos de Perú, Ecuador y Bolivia; etc. Véanse además las publicaciones sintetizadoras y evaluadoras de UNESCO-III (1983) y de UNESCO-OREALC-III (1987).

<sup>18</sup>Bolivia ofrece un ejemplo interesante. Por el decenio de 1970 el gobierno apoyaba un proyecto de escuelas rurales bilingües, porque había fondos de USAID, y al mismo tiempo bloqueaba el uso de lengua materna en otros proyectos privados, porque tal uso "era contrario a la política del Gobierno". Desde 1982, con el apoyo de UNESCO y UNICEF, se inició SENALEP, para adultos, donde ha habido mucha participación de las organizaciones populares tanto en el diseño como en la ejecución. Pero los cambios políticos y la crisis económica impidieron un mayor desarrollo del programa.

germen de una lucha más amplia por algún tipo de autonomía en la manera de vida de las comunidades. Sus organizaciones tienen conciencia de ello y por eso prácticamente todas incluyen formalmente este punto en sus programas.

Donde el derecho a la autonomía entra de manera más directa es en las formas de gobierno interno comunal. Antes ya habíamos caracterizado a la comunidad como un miniestado, por tener su territorio, su propio sistema de autoridades nombradas internamente, e incluso su propio orden jurídico. En la medida en que todo ello funcione con una lógica comunitaria no asumida por el esquema oficial de cada país, es natural que las comunidades y sus organizaciones superiores busquen diversos mecanismos para mantener sus formas de gobierno sin interferencias desde afuera. El camino más fácil para ello es tener alguna forma de autonomía oficialmente reconocida.

Un primer paso mínimo en esta dirección es que el Gobierno reconozca a las autoridades comunales, nombradas por los sistemas tradicionales (que suelen incluir el consenso), la personería jurídica de las comunidades. Un segundo paso es la aceptación oficial del derecho consuetudinario por el que dichas autoridades se rigen para solucionar los asuntos internos. El tercero, más audaz, es reconocer este mismo derecho en la solución de conflictos entre comunarios y terceros, puesto que en ellos el comunario —que suele ser el más débil— sigue actuando con su propia lógica y ética.

Pero la lucha por la autonomía puede ir más allá. Las comunidades no son entes aislados sino que forman grupos más amplios, muchas veces con sus propias autoridades supracomunales y, cada vez más, con sus organizaciones regionales. También a esos niveles se expresan deseos de autonomía para poder ser ellos mismos.

En el fondo estos planteamientos no hacen sino retomar esa cuestión tan generalizada de la descentralización frente a los centralismos secantes, pero ya no desde la perspectiva de las élites regionales sino desde otra mucho más interesante: la de los grupos étnicos más relegados. El nombre que ellos proponen cada vez con mayor insistencia para sus unidades es el de naciones. La problemática de las comunidades no es sino la antesala para la cuestión nacional mucho más amplia. En América Latina —a diferencia de Europa— estas nacionales embrionarias (o mejor, oprimidas) no proponen la conformación de estados propios, pero sí exigen un nuevo tipo de Estado plurinacional<sup>19</sup>.

Visto desde la perspectiva de la comunidad y de su experiencia histórica, estos planteamientos tienen mucha coherencia interna. Vistos desde la perspectiva de los grupos hegemónicos de cada país, surgen muchas preguntas que merecerían ser debidamente analizadas. Por ejemplo, se hace indispensable una revisión a fondo de las legislaciones vigentes. Requiere también mucha búsqueda lograr la fórmula para conjugar este derecho innegable de los grupos comunarios e indígenas para ser ellos mismos, incluso al nivel de considerarse naciones, con la necesidad de tener en América Latina, Estados fuertes y bien articulados en los que hay también muchos otros grupos humanos sin este problema. Aunque estas naciones sin Estado no tengan planteamientos separatistas, resulta también especialmente delicada la situación de tantos grupos étnicos cuyo territorio está ahora partido por fronteras internacionales que fueron trazadas sin consultarles<sup>20</sup>.

<sup>19</sup>Nótese que este concepto de nación es distinto del que manejan los Estados centralistas pero recupera otros usos con sólidas raíces históricas. Es que, en realidad, éste es uno de los conceptos políticos más poderosos y a la vez más ambiguamente definidos, porque detrás de cada definición suele haber un proyecto político de sociedad. Remito a Albó (en prensa) para una discusión más detallada de esta cuestión aplicada al caso aymara.

<sup>20</sup>Fuera del caso miskito, tan publicitado por su repercusión en la política mundial, hay otros muchos menos conocidos. Por ejemplo, el de los guaraníes, que generaron desconfianza tanto a bolivianos como paraguayos en la Guerra del Chaco; los shiar-ashuares en la conflictiva frontera Perú-Ecuador; los guajiros en la de Colombia-Venezuela; los mapuches entre Argentina y Chile; los quechuas y aymaras en varios países andinos (incluyendo un *ayllu* concreto que atraviesa tres fronteras). Casi parecería que por diseño las fronteras entre Estados cortan los territorios de las naciones indígenas sin Estado.

## E. BREVES CONCLUSIONES

Lo central en toda la estrategia aquí resumida es la articulación de tres dimensiones consideradas fundamentales: la organizativa-comunal, la económica-productiva y la educativa. La primera es quizás la más fundamental para que el comunario pueda fortalecer su identidad y avanzar en el logro de sus planteamientos más globales. Pero si esta organización comunal no tiene una base económica igualmente sólida, no llegará a tener un poder real de negociación y quizás ni siquiera logrará sobrevivir y viceversa, un simple avance económico que no fuera acompañado de una adecuada organización, en el mejor de los casos aceleraría procesos de diferenciación/semiproletarización. En uno y otro caso la dimensión educativa garantiza que los sujetos de esta organización comunal, con una base económica sólida, sean críticos frente a su realidad y desarrollen un proyecto viable de futuro dentro de su propia visión utópica.

El esquema de la sección C sobre *comunidades de trabajo* muestra muchas semejanzas con las clásicas cooperativas. Pero otros rasgos —como la prioridad dada a la vinculación con la organización comunal, la iniciativa de ésta para elaborar sus propios estatutos, el tamaño inicial e ideal, los niveles de participación o el ritmo de implementación— muestran significativas diferencias con otras experiencias más verticalistas. La “utopía velasquista” peruana a que hacía referencia Montoya, o el ejido colectivo de la revolución mexicana no produjeron los efectos esperados (y más bien crearon anticuerpos) tal vez por no tener en cuenta estos elementos. Desde un principio se pensó en grandes unidades a veces con decenas de miles de hectáreas. A esos niveles, en vez de “autogestión”, lo que el campesino veía eran nuevos patrones-gerentes por mucho que se camuflaran bajo títulos comunales; la “empresa” se veía más que lo “comunitario” de ella. Los campesinos la veían muchas veces más como una oportunidad más cercana de ganar salarios ocasionales que como algo propio. Al menos en el Perú, la evolución reciente de los proyectos serranos más sobredimensionados muestra que las experiencias deben partir mucho más de las posibilidades y expectativas concretas de la organización comunal<sup>21</sup>.

A nivel de realizaciones queda mucho camino por andar y hay que seguir remando mucho contra la corriente. La mayoría de las experiencias son incipientes y necesitan aún mucho tiempo de maduración y de acompañamiento. Pensemos, por ejemplo, en el diseño del paquete técnico más adecuado para cada lugar, teniendo en cuenta factores condicionantes como el clima y el total de tierra y gente disponible en cada lugar. Cuando se la mira de cerca, cada comunidad resulta ser un universo distinto, que debe desarrollar su propia estrategia tanto en lo técnico como en lo social. La articulación de todo lo dicho en esta última parte con todas las demás propuestas de las organizaciones comunales señaladas en la sección anterior —unidad, territorio, autonomía, cultura— supone tareas todavía más arduas.

Pero las pistas aquí sólo esbozadas nos hacen pensar que el desarrollo a partir de la comunidad no sólo es posible sino incluso necesario, si pensamos que no se trata simplemente de reproducir y ampliar el tipo de sociedad en que nos hallamos inmersos. En medio de su tradicionalismo y de su deterioro plurisecular sigue habiendo en la comunidad una veta aún poco explotada, que puede conducirnos hacia formas alternativas de desarrollo y a construir otras formas más deseables de sociedad.

<sup>21</sup>Barrios y Padrón (*eds.*, 1986) ofrecen repetidos ejemplos. El de la pampa de Anta (Cuzco), allí analizado por Jorge Díaz y por Edilberto Portugal, ya se ha hecho clásico. Sus 53 haciendas con 40 000 hectáreas en los mejores terrenos se transformaron en la gran CAP Tupac Amaru II, atendida por sólo unas centenas de trabajadores fijos. Pero los miles de comunarios del contorno no se beneficiaban, salvo como trabajadores eventuales. A los pocos años los comunarios acabaron por invadir la CAP, que tenía serios problemas de gestión. Surgieron entonces 20 a 30 empresas comunales dentro de las que ha habido también crecientes procesos de parcelación interna. Más allá de este caso, las experiencias y sugerencias recogidas en la citada obra muestra muchos puntos de coincidencia con las *comunidades de trabajo*. La principal diferencia del caso peruano, surgido de otra coyuntura y proyecto político, es que allí se nota más el peso del Estado en el mismo diseño de la comunidad campesina como “empresa productiva”.

## Bibliografía

- AA.VV. (1985): *Del indigenismo a las organizaciones indígenas*. Quito: Ethnos. (Incluye una recopilación bibliográfica de la legislación ecuatoriana sobre indígenas, preparada por Enrique Varela).
- Adams, Richard N. (1959): *A community in the Andes: Problems and progress in Muquiyaayo*. Seattle: Washington U.P.
- ALAI (1987): *El movimiento indígena*, N° 88, febrero, monográfico.
- Albó, Xavier (1985): *Desafíos de la solidaridad aymara*. La Paz, CIPCA.
- (en prensa): El sinuoso camino en la historia y de la conciencia hacia la identidad nacional aymara. En F. Salomón y S. Moreno, *comp. Reproducción y transformación de las sociedades andinas*. Quito: Abya Yala.
- Albó, Xavier y Francisco Pifarré, *comp.* (1986): *El espino: una semilla en el turbión. Vida, muerte y resurrección de una comunidad awaquirani*. Charagua-La Paz: CIPCA.
- Amadio, Massimo, Stefano Varese y César Picón, *comp.* (1987): *Educación y pueblos indígenas en Centroamérica. Un balance crítico*. Santiago, Chile: UNESCO-OREALC.
- Amanecer Indio* (1983ss): Publicación oficial de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana, CONFENIAE. Quito.
- Araujo, José Emilio, *comp.* (1975): *La empresa comunitaria. Una sistemática reformista en el proceso agrario latinoamericano*. San José: IICA. (Con bibliografía de experiencias por países).
- Barre, Marie-Chantal (1983): *Ideologías indigenistas y movimientos indios*. México: Siglo XXI.
- (1984): *Méxique: Une nouvelle politique indigeniste*, 17: 25-30.
- Barrios, Carlos y Mario Padrón, *comp.* (1986): *Comunidad campesina y empresa comunal*. Lima: DESCO, CEDEP, CIA.
- Bengoa, José (1985): *Historia del pueblo mapuche*. Santiago de Chile: Sur, pp. 368 a 370.
- Boletín del CIDOB* (desde 1982). Santa Cruz: CIDOB-APCOB.
- Castro Pozo, Hildebrando (1936): *Del ayllu al cooperativismo socialista*. (Reedición, Lima: Peisa, 1973).
- CEDIS-CONFENIAE (1985): *Palma africana y etnocidio*. Quito: CEDIS.
- CEPES. *Informativo legal agrario*. Lima. (Publicación periódica que reproduce y comenta disposiciones legales agrarias, desde 1978).
- CINEP (1979): *Controversia*. Bogotá, N° 79.
- Comisión Andina de Juristas, *Boletín*, Lima. (Desde 1983).
- Comisión Andina de Juristas (en prensa): *Derechos humanos y servicios legales en las zonas rurales de los países andinos*. (Seminario en Lima, abril de 1987).
- Comisión de la Pastoral de la Tierra (1987): *La pastoral de la tierra en Brasil*. Informe de Promo Mundi Vita, América Latina, N° 46.
- Conterón, Lourdes y Rosa de Viteri (1984): *Organizaciones indígenas del Ecuador*. Quito: Ministerio de Educación, Oficina de Alfabetización.
- CRIC (1981): *Diez años de lucha, historia y documentos. Unidad, tierra y cultura*. Número monográfico de Controversia (91-92), Bogotá: CINEP.
- Cruz Villegas, Jacobo (1982): *Cataca Ccaos. Origen y evolución histórica de Catacaos*. Piura: CIPCA.
- CSUTCB (1983): *Proyecto de Ley Fundamental Agraria*. La Paz: Comisión de Reforma Agraria de la CSUTCB. (Incluye guía explicativa).
- (1984): *Ley Agraria Fundamental, aprobada en el congreso nacional de Cochabamba, 16-20 de enero de 1984*. La Paz: CSUTCB.
- Cuadernos de nueva* (1983): La cuestión indígena en el Ecuador. (Número 7, monográfico, coordinado por Manuel Chiriboga).
- Chiriboga, Manuel (1986): Crisis económica y movimiento campesino e indígena en Ecuador. *Revista Andina* (Cuzco) 4. 1: 7:30. (Véase "Debate", pp. 100 a 129).
- De la Cadena, Marisol (1986): Cooperación y mercado en la organización comunal andina. *Revista Andina* (Cuzco) 4. 1: 31-58. (Véase "Debate" pp. 100 a 129).
- Durán, Marco Antonio (1972): *El agrarismo mexicano*. México: Siglo XXI. (Edición original, 1967, 2ª edición ampliada con reediciones posteriores).
- Friede, Juan (1972): *El indio en lucha por la tierra. Historia de los resguardos del macizo central colombiano*. Bogotá: La Chispa. (Edición original de 1944).
- Glantz, Susana (1974): *El ejido colectivo de Nueva Italia*. México: SEP-INAH.
- Gronzín, Marcelo (1978): *Comunidad andina: Explotación calculada. Un estudio sobre la organización comunal de Muquiyaayo-Perú*. Santo Domingo: Unidad Técnica de la Secretaría de Estado.
- Gutelman, Michel (1974): *Capitalismo y reforma agraria en México*. México: Era. (Edición original en francés, 1971).
- Helguera, Laura y otros (1947 ss.): *Los campesinos de la tierra de Zapata*. México: SEP-INAH. (Varios volúmenes publicados).
- Historia Boliviana* (Cochabamba) (1985): Encuesta a los partidos políticos sobre el proyecto de Ley Agraria Fundamental. 5. 1-2: 29-44. (El número tiene otros artículos relacionados con el sector rural).
- Inter-Church Committee on Human Rights in Latin America (1980): *Mapuches: People of the Land*. Toronto: ICCHRLA.
- Iriarte, Gregorio (1979): *El cooperativismo y la comunidad indígena*. La Paz: Puerta del Sol.
- Isbell, Billie Jean (1978): *To defend ourselves. Ecology and ritual in an Andean village*.

- Iturralde, Diego A. (1980): *Guamote. Campesinos y comunas*. Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología (Pendoneros).
- IWGIA (International Working Group on Indian Affairs). Publicaciones periódicas sobre asuntos indígenas. Copenhague.
- Izko, Xavier (1986): Comunidad andina: Persistencia y cambio. *Revista Andina* (Cuzco) 4.1: 59-99.
- Jimeno, Myriam y Adolfo Triana (1985): *Estado y minorías étnicas en Colombia*. Bogotá: Jaguar y Fundación para las Comunidades Colombianas.
- Londoño, Amparo y otros (1975): *Las empresas comunitarias campesinas. Realidad y perspectivas*. Bogotá: CIAS.
- Montoya, Rodrigo (1980): *La comunidad indígena*. Cuzco: Centro Las Casas. (Documento de Trabajo).
- Munzel, Mark y otros (1981): *El pueblo shuar, de la leyenda al drama*. Quito: Mundo Shuar (Abya Yala).
- Nicaragua, Centro de Comunicación Internacional (1987): *La Costa Atlántica y la autonomía*. (Edición actualizada). Managua: CCI.
- Nicaragua, Comisión de Autonomía (1987): *Autonomía. Rescate de la unidad nacional. Anteproyecto de ley sobre las regiones autónomas de la Costa Atlántica*. (Edición bilingüe castellano-inglés). Managua: Comisión de Autonomía.
- Nüttram. Conversación, palabra, historia. *Boletín del Centro Ecueménico Diego de Medellín*. Santiago de Chile (desde 1985).
- OIT (1987): *Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribunales, 1957, N° 107*. Ginebra: OIT.
- Organización Amaro Runa (1981): *Las naciones inca... resisten*. Lima: Pueblo Indio.
- Pérez, Marisol (1975): *Población y sociedad. Cuatro comunidades de Acolhuan*. México: SEP-INAH.
- Perú (1970): *Estatuto especial de comunidades campesinas*. Edición popular de tarea, Lima, 1983.
- Perú (1987): *Ley de deslinde y titulación y Ley general de comunidades campesinas*. Edición popular de ARARIWA y Centro Las Casas, con comentarios de Rosario Valdeavellano.
- Platt, Tristan (1978): Symétries au miroir. *Annales*. Paris, 33.5-6: 1081-1107.
- \_\_\_\_\_ (1982): *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el Norte de Potosí*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Porantim, em defesa a causa indígena*. Publicación del CIMI, Brasilia. (Desde 1979).
- Pueblo Indio*. Vocero del Consejo Indio de Sudamérica (CISA), Lima. (Desde 1981).
- Revista Andina* (Cuzco) (1986): *El porvenir de la comunidad andina; Bolivia, Ecuador, Perú*. (Artículos con debate; véase también Chiriboga, De la Cadena, Izko).
- Rivera, Silvia (1986): *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechua de Bolivia, 1900-1980*. Ginebra: UNRISD. (Versión preliminar, La Paz, 1984).
- Rodríguez, Nemesio, Elio Masferrer y Raúl Vargas, comp. (1983): *Educación, etnias y descolonización en América Latina. Una guía para la educación bilingüe intercultural*. México: UNESCO-III.
- Survival International, Londres. (Publicaciones periódicas sobre grupos indígenas).
- Stavenhagen, Rodolfo, comp. (1985): *La legislación indigenista y los derechos humanos de las poblaciones indígenas en América Latina*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Colegio de México.
- Texier, J.M. (1975): Las formas tradicionales de acción colectiva. En Araujo. comp. *La empresa comunitaria*. San José: IICA, pp. 75-87.
- Tupac (1980): Boletín del Comité Organizador del Primer Congreso de Nacionalidades, Cuzco.
- Unidad Indígena* (1987): Vocero de ONIC, n. 81, Bogotá, febrero.
- Unidad Alvaro Ulcué* (1987): Vocero del CRIC, Popayán, n. 4, abril.
- Urioste, Miguel (1987): *Segunda reforma agraria. Campesinos, tierra y educación popular*. La Paz: CEDLA.
- Warman, Arturo (1972): *Los campesinos, hijos predilectos del régimen*. México: Nuestro Tiempo. (Varias ediciones posteriores).
- Wolf, Eric R. y Edward C. Hansen (1972): *The human condition in Latin America*. Nueva York-Londres-Toronto: Oxford University Press.
- Yáñez del Pozo, José, comp. (1986): *Yo declaro con franqueza. Casbnami causashcanchic. Memoria oral de Pesillo-Cayambe*. Quito: Abya Yala.
- Zamosc, León (1987): *La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia. Luchas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), 1967-1981*. Ginebra: UNRISD-CINEP.
- Zúñiga, Madeleine, Juan Ansión y Luis Cueva, comp. (1987): *Educación en poblaciones indígenas. Políticas y estrategias en América Latina*. Santiago de Chile: UNESCO-OREALC-I.I.I.I.

## Capítulo IV

### LOS DESAFIOS DE LA EQUIDAD EN EL CAMPO: PROBLEMAS Y ESTRATEGIA ALTERNATIVA

*John Durston*

La profundidad de la crisis económica de los años ochenta está forzando un intenso replanteamiento de las políticas sociales en América Latina, en todas sus facetas y en todos sus sectores. Más allá de problemas sociales específicos —como los que surgen de la disminución de recursos para mantener los niveles del gasto fiscal en servicios sociales, y de la aceleración del crecimiento de la población en situación de pobreza crítica—, la crisis tiene, para muchos analistas, un carácter social de tipo estructural. Parece tratarse de una crisis de la sociedad, una crisis del modelo seguido en las últimas décadas en la mayoría de los países de la región. Es decir, enfrentamos actualmente una insuficiencia esencial de ese modelo para lograr un crecimiento sostenido del producto por habitante, para crear empleos productivos, y para dar movilidad social ascendente, avances todos que parecían incuestionables en las tres décadas transcurridas entre la Segunda Guerra Mundial y la crisis, pero que ahora se ven difíciles o imposibles (según el país) de recuperar en un futuro previsible.

El debate que actualmente está en marcha sobre las alternativas y prioridades de las políticas económicas y sociales para la población rural se enmarca o debería enmarcarse en la perspectiva de la crisis, que ya está transformando la sociedad global. La dinámica de los procesos de transición económica, demográfica y cultural del mundo rural, y los cambios en su articulación con la sociedad y la economía urbanas constituían un eslabón clave del círculo sólo aparentemente virtuoso, del desarrollo anterior a la crisis. Del mismo modo, una profunda redefinición del papel de la economía y la sociedad rurales (agrícola y no agrícola), parece ser una de las claves para la creación de estilos de desarrollo viables para la mayoría de los países latinoamericanos, que permitan la crisis del modelo en estos últimos años del siglo veinte.

#### A. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS

En casi todos los países de la región los procesos anteriores a la crisis en materia de tecnificación, capitalización e integración de las economías rurales, transformaron y modernizaron las estructuras y mecanismos de extracción de excedentes y de exclusión de que han sido objeto los sectores rurales populares, sin lograr mejorías significativas en la distribución del ingreso y de los activos en la población rural, ni entre ésta y la urbana.

Con la crisis económica de los años ochenta, se vuelve dudosa la viabilidad de la dinámica que se esperaba que redujera la pobreza rural y aumentara la equidad general. Esta esperanza dependía de la reducción de la población activa en la agricultura por medio de su capacitación y absorción en empleos productivos en otros sectores, en combinación con aumentos en la productividad de la mano de obra restante en la agricultura misma. En contra de esta dinámica prevista, se combinan actualmente tres tipos de problemas:

##### 1. *Problemas seculares no resueltos*

El desarrollo agrícola basado en la capitalización concentrada en el sector empresarial tiende a perpetuar el rezago de una población campesina dividida en minifundios crecientemente fragmen-

tados y ex campesina sin tierra. La supervivencia campesina depende cada vez más del trabajo asalariado estacional en la agricultura empresarial, y su progreso, del éxodo a la ciudad y del dinamismo de los mercados de trabajo urbanos. En este contexto estructural la población rural pobre disminuye su alto ritmo de crecimiento vegetativo en forma muy lenta.

Particularmente entre 1950 y 1980, varias decenas de millones de personas provenientes de las zonas agrícolas se insertaron en empleos no agrícolas en América Latina. Aunque gran parte de esos ex campesinos e hijos de campesinos que encontraron trabajo en otros sectores seguían viviendo bajo condiciones de explotación y pobreza (tanto en el sector formal bajo, como en el informal urbano), es probable que en general este cambio haya sido experimentado subjetivamente como un adelanto del individuo (comparado con el ingreso que recibía en el minifundio deprimido como jornalero agrícola).

Al no resolver el problema de la pobreza campesina en su origen, el modelo anterior a la crisis requería (para tener posibilidades de éxito en este aspecto) la mantención de altos ritmos de creación de nuevos empleos en el sector no agrícola moderno, para poder absorber paulatinamente a la población agrícola pobre, que también seguía creciendo. El freno a esta movilidad ocupacional ascendente, que actualmente significa la crisis del empleo urbano, no sólo presenta un desafío a la capacidad de las economías rurales para absorber mano de obra, sino que también frustra expectativas tenaces, creadas a través de décadas de rápida transición ocupacional, aumentando así el descontento en el campo.

## 2. La acumulación reciente de un déficit social rural

El colapso de los mercados de trabajo urbano durante los últimos años (más allá de la cesantía y del subempleo urbanos, ya crónicos) significó que tanto el crecimiento natural de la población rural en edad de trabajar, como el flujo de retorno de los migrantes urbanos cesantes, tuvieran que ser absorbidos por el sector ocupacional "residual" —el campesino— y por el sector asalariado en la agricultura empresarial. En los últimos años, la agricultura de exportación y, en menor grado, la de alimentos de consumo nacional crecieron rápidamente, pero el crecimiento aun mayor de la oferta de mano de obra parece haber llevado, en la mayoría de los países, a una baja del salario agrícola y del ingreso por habitante del minifundio, atestado de trabajadores familiares. El aumento del producto agrícola parece haber beneficiado principalmente a los empresarios, aumentando la inequidad.

Cuadro 1  
AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION  
OCUPADA EN LA AGRICULTURA Y DEL PRODUCTO AGRICOLA

	Tasas medias anuales de crecimiento			
	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1987
1. Población ocupada en la agricultura	0.8	0.7	0.3	1.7*
2. Producto agrícola	3.7	3.5	3.7	2.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

\*Estimaciones preliminares del PREALC, sobre la base de cifras oficiales.

En los servicios sociales, la restricción del gasto fiscal, frente al crecimiento numérico de los estratos populares rurales, también parece haber significado la acumulación de un déficit social rural creciente, evidenciado en un deterioro de la oferta por habitante en materia de educación, servicios de salud, inversión en desarrollo rural integral, y otras formas de redistribución social del ingreso.

### 3. Cambios en el escenario futuro del sector rural

Para el mediano plazo, se estima que habrá tasas mucho más bajas de crecimiento de la demanda mundial de productos agrícolas de exportación, de creación de puestos de trabajo en el sector "moderno" no agrícola, y de disponibilidad de capital y crédito para la agricultura. En contraste con lo anterior, la tasa de crecimiento de la población activa en la agricultura, después de décadas de progresiva reducción (hasta alcanzar tasas negativas en varios países), invirtió su tendencia y volvió a aumentar en la región (véase el cuadro 1). Estas circunstancias hacen previsible una tendencia a la baja en el ingreso rural por habitante y una creciente concentración del ingreso en favor de los poseedores de activos. Tampoco es probable una reducción rápida de las tasas de crecimiento de la población en los estratos pobres rurales, con la consiguiente presión sobre los servicios sociales, en especial los referidos a la atención materno-infantil y a la educación primaria.

Estos problemas son más o menos graves, y empeoran más o menos rápidamente, según las circunstancias especiales de cada país (véase el cuadro 2). En aquellos países (especialmente Argentina y Uruguay) en que la mortalidad y la natalidad tendieron a estabilizarse a niveles relativamente bajos hace ya algunas décadas (Grupo I en el cuadro 2), la presión sobre el mercado de trabajo crece actualmente a niveles moderados. Pero en aquellos países en que el crecimiento demográfico general alcanzó su ritmo máximo en la última década (Grupo II), la población en edad de trabajar todavía sigue creciendo a ritmos bastante superiores (alrededor del 3% anual) al de la

Cuadro 2  
CAMBIOS EN EL CRECIMIENTO DE LA POBLACION EN EDAD ACTIVA<sup>a</sup>

	Período de crecimiento máximo (tasas)	Tasa actual (1980-1985) de crecimiento anual
<b>I. Países de transición demográfica avanzada</b>		
Uruguay	Antes de 1950 (. . .)	0.7
Argentina	Antes de 1950 (. . .)	1.2
Chile	1975-1980 (2.6)	2.3
<b>II. Países de transición reciente</b>		
Brasil	1965-1980 (3.1)	2.6
Colombia	1965-1970 (3.4)	2.9
Panamá	1975-1980 (3.7)	3.1
Perú	1975-1980 (3.2)	3.1
Costa Rica	1975-1980 (4.3)	3.2
República Dominicana	1975-1980 (3.6)	3.3
Venezuela	1970-1975 (4.4)	3.4
México	1980-1985 (3.5)	3.5
Ecuador	1980-1985 (3.6)	3.6
<b>III. Países de transición incipiente</b>		
Honduras	1980-1985 (4.0)	4.0
Paraguay	1975-1980 (4.1)	
Nicaragua	futuro (. . .)	3.6
Guatemala	futuro (. . .)	2.8
Bolivia	futuro (. . .)	2.6
Haití	futuro (. . .)	2.2

<sup>a</sup>Población entre 15 y 64 años de edad.

Fuente: CEPAL, *Anuario estadístico, 1987* (LC/G.1503-P), marzo de 1987. Publicación de las Naciones Unidas: E/S.88.II.G1.

población total, ya que los nacidos hace 15 ó 20 años ingresan ahora a la fuerza de trabajo, mientras que las tasas de mortalidad siguen bajando desde niveles intermedios. En aquellos países en que la transición demográfica es todavía incipiente (Grupo III), la población en edad activa crecerá a ritmos cada vez más rápidos durante algunos lustros más, en parte porque la mortalidad está bajando con relativa rapidez, pero desde niveles muy altos.

Esto significa que para el año 1990 (según proyecciones del CELADE), la población económicamente activa (PEA) del Uruguay será 9% mayor que en 1980, y la de la Argentina 15% mayor. Pero la PEA de los países de transición reciente (Grupo II) o incipiente (Grupo III) experimentarán, en la misma década, aumentos que variarán entre 30% y 45%. Para la década siguiente (1990-2000), las tasas del crecimiento de la PEA bajarán sensiblemente en los países del grupo II, pero se mantendrán altas o seguirán aumentando en los países eminentemente rurales del Grupo III.

## B. CARACTERISTICAS BASICAS DE UNA ESTRATEGIA EQUITATIVA PARA EL SECTOR

### 1. *Apreciaciones fundamentales y rasgos esenciales*

La estrategia cuyos lineamientos se esbozan aquí se basa en un conjunto de elementos de juicio sobre la realidad rural actual de la región, que se apoyan en múltiples pruebas empíricas y experiencias concretas. Por otra parte, el peso relativo en el ambiente nacional o local de (por ejemplo) una pujante agricultura empresarial de plantación con asalariados permanentes, un sector de agricultores modernos de tamaño mediano, un numeroso sector de minifundistas pauperizados y semiproletarizados, o de cualquier combinación de estos actores socioeconómicos, hará más o menos viable diferentes combinaciones de las políticas mencionadas para cada contexto específico.

Los elementos de juicio fundamentales son los siguientes:

—La pequeña agricultura familiar campesina encierra un potencial de productividad que hasta ahora ha sido asfixiado por las estructuras y relaciones sociales existentes.

—La complementariedad cíclica laboral entre este sector campesino y el sector empresarial, aunque actualmente distorsionada y de carácter explotador, puede ser reformada y reglamentada de manera de contribuir a las metas de equidad y erradicación de la pobreza rural.

—La expansión del empleo no agrícola en el campo es factible sobre la base de la integración nacional física y económica ya lograda, y puede jugar un papel similar al señalado en el punto anterior.

—Un aumento marginal de los ingresos de los sectores populares urbanos, asalariados agrícolas y campesinos, llevaría a dinamizar la demanda actualmente deprimida de productos alimenticios, dado que la elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos crece en forma inversa al nivel del ingreso.

—La redistribución del consumo y de los activos a favor de los sectores populares rurales contribuiría a un proceso de desarrollo nacional más equilibrado y más viable en el largo plazo.

Estas apreciaciones, a la luz del escenario sugerido en la sección 1, permiten establecer los rasgos esenciales que debe tener una política de equidad rural en países con perspectivas de pobreza creciente en el campo. Estos son:

—Que los esfuerzos por aumentar la capacidad de exportar sean acompañados por otros orientados a aumentar la capacidad efectiva de demanda en el mercado interno, entre otros, por productos agropecuarios.

—Que el Estado efectúe las reformas necesarias para redistribuir los recursos productivos y para romper los mecanismos de exclusión y extracción, de modo que la agricultura campesina familiar, individualmente o agrupada en organizaciones colectivas, pueda realizar su potencial.

—Que se regule la agricultura empresarial y se promueva la sindicalización rural para lograr relaciones laborales de no explotación y para aumentar las remuneraciones de los asalariados.

—Que se promueva la creación de empleo productivo rural no agrícola de carácter complementario con la actividad predial campesina.

—Que se aumente la cobertura y la calidad de los servicios sociales públicos en el campo, para reducir la disparidad de bienestar entre el campo y la ciudad, y para transferir capacidad productiva a los sectores rurales populares.

## 2. *Aplicación de la estrategia*

La consecución de estas metas cobraría impulso sobre la base de acciones específicas del Estado en dos frentes: que éste diera un contenido social progresivo a las políticas de desarrollo económico rural, y que aumentara el efecto redistributivo de los servicios sociales propiamente tales en el campo.

Sin embargo, de acuerdo con la experiencia acumulada, una condición particular es necesaria en ambos frentes: la participación de los beneficiarios en la discusión y toma de decisiones sobre las acciones específicas que deben realizarse. La primacía de esta condición obedece a tres razones fundamentales: la enorme variación de situaciones microrregionales y locales, cuyos problemas peculiares son conocidos mejor por los sectores que en ellas viven; el obstáculo a la estrategia que pueden representar, en las condiciones de relativo aislamiento y autonomía del poder central que todavía existe en muchas zonas rurales, las estructuras de poder controladas por élites locales y regionales; y finalmente, lo determinantes que para el éxito de la estrategia son el convencimiento y la entusiasta colaboración de los potenciales beneficiarios en las acciones por realizarse.

● Para que la política económica rural entregue un apoyo decisivo a la tarea de aumentar la productividad de la tierra y el producto en el sector campesino, existe una conocida gama de medidas, cuya selección y aplicación dependerán de la combinación de necesidades, posibilidades reales y limitaciones (del medio, de los actores y del gobierno) en cada caso concreto. Probablemente el ejemplo más radical de estas medidas sea la expropiación y transferencia de la propiedad de la tierra y del agua, cuya consideración surgiría tanto en contextos de utilización ineficiente de grandes extensiones de tierra productiva, como en situaciones de oligopolio en que la extrema concentración de la tierra y del agua en pocas empresas poderosas opera en detrimento del bien común social.

La redistribución de la tierra, en condiciones de agotamiento de las fronteras agrícolas, responde a que se trata de un bien escaso, fuertemente limitado; pero otros activos importantes para el sector campesino pueden ser creados mediante inversión estatal. En cierta medida, es el caso del agua, transformada en activo por obras de riego; ello ocurre pero, aún más, con otras formas de capital, especialmente de infraestructura predial y extrapredial, tecnología, destrezas y conocimientos. La política gubernamental de canalizar inversión hacia la provisión de insumos para el sector campesino, para la investigación biotécnica apropiada, para la capacitación y para el apoyo a la comercialización, en combinación con cambios en el marco legal (política de precios, reconocimiento de títulos, reconocimiento jurídico para la gestión comunitaria, etc.), puede elevar el ingreso y el patrimonio de los pequeños propietarios preexistentes tanto como el de los propietarios nuevos creados por las reformas agrarias.

● El sector empresarial ha jugado y debe seguir jugando un papel central en el aumento del producto agrícola. Debe cambiarse, sin embargo, el sesgo en favor suyo y en contra del campesinado y del proletariado agrícola que ha caracterizado, en muchos países, las políticas laborales, y las de subvención, los precios, los impuestos, la inversión en infraestructura, la investigación, la extensión y el crédito.

Para que la política económica hacia la agricultura empresarial contribuya a aumentar la equidad en el campo, deben contemplarse dos líneas de acción, además de la reforma agraria en las situaciones mencionadas. Por un lado, debiera haber una recaudación efectiva de impuestos justos sobre la renta y las ganancias en este sector, recaudación que constituiría un aporte al desarrollo y al bienestar de los sectores populares rurales. Por otro, debiera haber un apoyo estatal decidido a la sindicalización rural y al proceso de negociación colectiva de salarios y de las condiciones de trabajo en la agricultura, para mejorar los niveles de vida de los asalariados agrícolas, tanto permanentes como ocasionales.

En gran medida, las categorías estadísticas de los pequeños propietarios y asalariados agrícolas responden a una realidad común: familiares y comunidades campesinas con recursos prediales propios insuficientes, cuyas estrategias de supervivencia incluyen la venta de la fuerza de trabajo, principalmente en forma temporal, de algunos de sus integrantes. Por ende, las políticas destinadas a mejorar el poder de negociación de los asalariados agrícolas también deberían constituir un importante insumo de recursos para el sector de productores campesinos. Esta complementariedad aumentaría en la medida en que los ex campesinos proletarizados resultaran beneficiados por reformas en materia de tenencia de la tierra.

Para que la agricultura campesina y la empresarial sean genuinamente complementarias, se requiere no sólo un aumento de la remuneración al trabajo en ésta, sino también una complementariedad de los ciclos anuales de tareas en la economía campesina con los puntos de máxima demanda de mano de obra temporal en la agricultura empresarial. En cada contexto microrregional existe una diversidad de cultivos posibles para cada uno de los dos sectores, cuya elección y promoción debe depender en parte de esta variable.

● Del mismo modo, la creación de empleo adecuadamente remunerado fuera de la agricultura, que es imprescindible como solución definitiva a las necesidades de empleo e ingreso de la población rural (más allá de los límites finales de absorción productiva de mano de obra en la agricultura), también requiere atención en cuanto a la complementariedad con el ciclo anual de cultivos campesinos de granos básicos y otros. En general, las actividades no agrícolas que ya surgen en el campo (véase el cuadro 3) tienen sus propios ciclos, como son los casos de la agroindustria, los insumos para la agricultura, la construcción, el turismo, y algunos rubros comerciales y de manufacturas; en muchos de estos casos, sus ciclos pueden ser complementarios con los del campesinado. El Estado debe promover la creación de estos empleos temporales complementarios, mediante proyectos de creación de infraestructura y de apoyo a las microempresas cooperativas o comunales.

● La reorientación de los servicios sociales en el campo debe perseguir el doble objetivo de redistribuir el ingreso y el consumo y los activos; esto último en el sentido de aumentar la dotación de capacidad productiva que representan el conocimiento y las destrezas, la nutrición, la salud, etc., de los sectores populares rurales. Los desequilibrios existentes en la distribución espacial actual del gasto social implican, para el logro de este objetivo, una reorientación de los incrementos esperados en el gasto social a favor de los sectores populares rurales y una transferencia futura desde los sectores urbanos actualmente más favorecidos.

Las carencias de los servicios sociales rurales (tanto en relación con los urbanos como en el contexto de la estrategia propuesta) son no sólo de carácter cuantitativo sino también cualitativo. En la educación (para citar como ejemplo el servicio social, cuya expansión rural en décadas pasadas ha sido más extensa), la población rural generalmente cuenta con algún acceso a la educación primaria formal, aunque en algunos contextos sólo de los primeros tres o cuatro años. En muy pocos casos cuentan con acceso local a la educación secundaria, clave de la movilidad ocupacional en la economía moderna. Pero, por el sesgo frecuentemente antirrural del gasto público, la baja calidad de la educación primaria misma le resta utilidad práctica para los educandos, tanto para la comprensión de la nueva tecnología agrícola, como en la preparación para el empleo de otros sectores o para la participación ciudadana. La tarea del Estado en el futuro próximo consiste en expandir, reforzar y coordinar estos servicios a fin de atacar de manera coherente los círculos viciosos multifacéticos de pobreza en el campo. En esta coordinación de servicios sociales en el terreno, la escuela rural o la posta de salud existente puede servir de nexo tanto para la entrega de atenciones como para la aglutinación y participación de la comunidad local.

Los servicios sociales, al igual que las políticas de empleo e ingreso, deben compatibilizarse con los diversos ciclos de la vida rural: con el ciclo productivo agrícola, concentrando la atención (nutricional, en particular) en las épocas de mayor carencia previas a la cosecha de la agricultura campesina, en que aumenta tanto el número de pobres como la gravedad de sus carencias. También deben adaptarse al ciclo de reproducción de la unidad doméstica, con atención especial en el

Cuadro 3  
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, RURAL, AGRICOLA Y NO AGRICOLA: CAMBIO EN 20 AÑOS

	Argentina		Panamá		Brasil		Ecuador		Honduras	
	1960	1980	1960	1980	1960	1980	1962	1982	1961	1983
PEA rural agrícola (miles)	1 331.2 <sup>a</sup>	946.0	141.5	152.7	10 883.2	10 507.3	774.4	730.9	369.5	460.2
PEA rural agrícola (%)	70.8	59.6	81.3	56.9	87.5	78.8	80.8	64.4	79.0	76.2
PEA rural no agrícola (miles)	555.5	640.2	32.6	915.6	1 553.4	2 826.4	184.0	404.1	98.2	143.8
PEA rural no agrícola (%)	29.4	40.4	18.7	43.1	12.5	21.2	19.2	35.6	21.0	23.8
PEA rural total (miles)	1 886.7	1 586.2	174.1	268.3	12 436.6	13 333.7	958.4	1 135.0	467.7	604.0
PEA rural total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<sup>a</sup>Población económicamente activa agrícola de 14 y más años en el área no metropolitana.

Fuente: Muestras censales y censos publicados.

cuidado materno-infantil de las familias jóvenes (carentes de recursos y frecuentemente afectadas por la migración laboral del jefe) y de las familias envejecidas cuyos hijos se han independizado del hogar. En todos los casos, las políticas de servicios sociales integrados deben incluir el análisis, la complementación, el aprovechamiento y el fortalecimiento de las redes de reciprocidad y solidaridad basadas en el parentesco y en la comunidad local, de acuerdo con cada subcultura regional.

### C. COMENTARIOS FINALES

En estas líneas se ha aludido de preferencia a los beneficiarios de la estrategia esbozada en términos de "estrato popular" más que como "pobres" rurales. Sin embargo, la elaboración de una línea de pobreza es muy útil para lograr una percepción clara del problema en el contexto de la estrategia y para identificar los grupos beneficiarios que deben ser atendidos en forma urgente por las políticas de corto plazo. A mediano y a largo plazo, sin embargo, será necesario además elaborar políticas globales para toda la sociedad rural como un sistema, sin quitar la prioridad que corresponde a los más necesitados, pero otorgando a todos asistencia e inversión proporcionales a sus necesidades. La inmensa mayoría rural, en casi todos los países de la región, tiene diversas necesidades básicas insatisfechas, aunque según sus ingresos muchos de ellos puedan ser situados ligeramente por encima de la línea de pobreza.

Además de responder al imperativo de una política social global, en la cual se podría insertar la campaña para erradicar la extrema pobreza, este enfoque simplifica y abarata las necesidades de selección, control y vigilancia de programas que incluyen a los "menos pobres". Por lo demás, la viabilidad política sostenida de la lucha contra la pobreza rural requiere, además de la movilización y expresión efectiva de las demandas de los más pobres, su alianza con otros actores populares. Los indigentes rurales, por numerosos que sean, en la actualidad son una minoría de la población nacional en casi todos los países de la región. La realización de un vigoroso programa de equidad en el campo requiere condiciones de democracia y apoyo mayoritario.

Al considerar los probables efectos de las medidas propuestas, resurge la importancia de la participación popular. Aunque el aumento de productividad yace en parte en la capacidad de gestión e iniciativa de la empresa familiar campesina, el mismo proceso exitoso de acumulación requiere cierta vigilancia, dada la frecuencia con que éste ha llevado a situaciones de dominación local monopólica, cuando la infusión de capital y tecnología ha hecho cristalizar un nuevo conjunto de relaciones sociales. La participación popular en el manejo de proyectos y en formas colectivas de propiedad, de gestión y de control social, es un complemento importante para asegurar que los éxitos de la estrategia contribuyan a aumentar la equidad en forma sostenida y progresiva.

**TERCERA PARTE: LA PARTICIPACION SOCIAL Y POLITICA  
DEL CAMPESINADO**

## *Introducción*

La participación es un concepto amplio y poco sistematizado que ha estado y continúa presente en términos nominales en gran parte de los programas y proyectos de desarrollo rural y campesinos. En la práctica se conocen muy pocos casos en que dichos instrumentos hayan afectado significativamente las capacidades distributivas y participatorias de los sistemas políticos nacionales, regionales, microrregionales o locales. Sin embargo, es sin duda un formidable potencial para el cambio que, debidamente enmarcado, dimensionado y asumido como proceso, puede hacer del desarrollo una sucesión de instancias de solución concreta para las necesidades de los individuos o grupos que habitan en el medio rural, puesto que en sí, es un compromiso que aquéllos adoptan para ejecutar acciones relacionadas con su bienestar.

Las experiencias que se conocen sobre evaluación de la participación campesina en programas de desarrollo rural dejan entrever un conjunto de restricciones relacionadas con: la dificultad de traducir los planteamientos teóricos en proposiciones operativas, la oposición entre metas de corto plazo y desarrollo autosostenido de los campesinos, las incongruencias entre las acciones de los programas con las políticas sectoriales y las decisiones de inversión, y por último la escasa tendencia a evaluar resultados cuando se utiliza la metodología participativa en la ejecución de tales programas o proyectos.

Para que la participación social y política del campesinado pueda superar estas restricciones es conveniente compatibilizar diversas reformas y enfoques: una relacionada con el desarrollo rural-comunal y otra con la reorganización de los sistemas de gobierno local, de manera de generar una movilidad dinámica de tipo vertical ascendente en las organizaciones sociales del sector rural, a las cuales les sean asignadas, de manera formal o informal, funciones administrativas y capacidad decisoria en los diversos componentes de los proyectos de desarrollo y en las instancias institucionales del sector público a nivel local. Lo anterior supone que se cumplan varias condiciones para el logro de una real participación del campesinado en su desarrollo. En primer lugar, la participación debe ser voluntaria para que las organizaciones campesinas adquieran capacidad de autodeterminación en el mediano y largo plazo. En segundo término, debe existir o ser creado un conjunto de canales institucionales que puedan ser utilizados alternativamente por la comunidad rural campesina. Como tercera condición cabe señalar que la estructura institucional debe tener una flexibilidad tal que le permita apartarse de las normas burocráticas, poco funcionales a las heterogéneas condiciones locales, generando en su lugar un proceso descentralizador de las decisiones y de los recursos. El cuarto requisito básico es la organización de los sectores campesinos, en instancias representativas, con elevados grados de autonomía en las decisiones de acumulación y distribución de excedentes y con acceso a los medios de comunicación. Para cumplir estas condiciones es imprescindible la existencia y disponibilidad de recursos financieros suficientes, ya que ello otorgaría a las organizaciones campesinas instancias de gestión y capacidad creadora, como asimismo, alternativas de participación distintas de las que ofrece el sistema institucional vigente.

Por último, para que la participación del campesino se exprese en transformaciones con diversos grados de alcance estructural, se requiere superar los conflictos que surgen de la confrontación de valores y estrategias tanto de las organizaciones como del Estado. Un mecanismo concreto podría ser la concertación entre los diversos agentes sociales e institucionales que intercambian servicios (financieros, materiales, o humanos) sobre la base de proyectos de gestión comunitaria que, una vez evaluados en cuanto a problemas, objetivos y métodos, provoquen el surgimiento de planes de trabajo conjunto, previo acuerdo entre los actores participantes.

## **PARTICIPACION E INSTITUCIONALIDAD CAMPESINAS**

*Margarita María Errázuriz*

Las proposiciones acerca de las políticas orientadas a la participación y organización social de los campesinos es una tarea de significativa importancia que requiere ser tratada con gran honestidad.

Para muchos, los campesinos viven una vida anacrónica, que poco a poco va sometiéndose al patrón de la modernización. Por esta misma razón, las políticas que le atañen son de carácter general y no consideran sus especificidades. No obstante, la realidad campesina responde a sus condiciones objetivas y éstas no se modificarán puesto que son inherentes a su definición como sector social. La relación que el campesino hace entre propiedad o usufructo de la tierra y familia forma parte no sólo de su forma de entender la vida, sino también de su situación económica y de la disponibilidad de sus recursos para enfrentar la supervivencia.

El diseño de las políticas públicas con un enfoque general, sin considerar las peculiaridades de la vida campesina con su forma de organizar los recursos y la fuerza de trabajo en función de una unidad económica familiar, desconoce la raíz estructural que éstas puedan tener. En consecuencia, los beneficios de la acción pública pueden verse limitados para los campesinos en aspectos tan críticos como la infraestructura básica y social, los contenidos de la educación formal y la capacitación, como asimismo el crédito y algunas reglamentaciones sobre el trabajo y las organizaciones. Negarse a tener en cuenta los determinantes estructurales de este sector constituye al mismo tiempo una presión para someterlo a patrones de comportamiento más generales que significan, por ejemplo, división entre lo doméstico y lo laboral, que es la orientación predominante en los asentamientos de población de mayor densidad. No obstante, diariamente, la mayoría de las personas intenta rescatar formas de vida semejantes a la campesina y recrear esos mismos valores que la acción pública desconoce. Al respecto, cabe preguntarse, ¿cuántos de entre los que se encuentran sometidos a la realidad urbana y moderna de la vida no añoran formas de vida que se asemejan mucho a los valores de la cultura campesina? ¿Quién en lo más recóndito de su alma no tiene el sentir campesino pronto a aflorar? ¿Por qué, entonces, tanto empeño en desconocer o desvalorizar la realidad campesina, cuando probablemente muchos o quizás todos quisiéramos esa misma forma de vivir, agregándole una mejor calidad de vida? Así, de esta manera, habría que entender el esfuerzo de los campesinos y de las personas que apoyan su desarrollo bajo fórmulas propias como una actitud muy valiosa, que trata de armonizar el desarrollo económico con el desarrollo social.

Por otra parte, dado que las características y restricciones de los campesinos son inherentes a su condición, esta actitud de la autoridad pública supone marginarlos de los beneficios sociales que otorga. Hasta ahora, ésta ha aceptado implícitamente relegar a este sector por no adecuarse completamente a su sistema, con todos sus problemas y desequilibrios. Por suerte para ellos, esos mismos problemas y desequilibrios son los que han hecho centrar la atención en su actual situación. Estos, al relegar al campesino a la pobreza, crean contradicciones con los valores de justicia y equidad que en teoría sustentan, moviendo a los más consecuentes a no pasar por alto la pobreza campesina. Por consiguiente dentro de las posibilidades que generan los patrones sociales vigentes, vale decir, sin proponerse un cambio radical por esa circunstancia, existe preocupación e interés por mejorar su condición. Del mismo modo, afortunadamente se ha llegado a la conclusión de que para solucionar el problema con mayor eficiencia, hay que escuchar al campesino y cederle el derecho a decidir.

Para ello hay que enfrentar algunos problemas que son bastante centrales dentro de nuestras actuales concepciones. En rigor, al ceder la decisión de las posibilidades de desarrollo a un grupo, se está aceptando que las tendencias del cambio social se escapen de las manos. Se está abriendo la posibilidad a nuevos caminos, tal vez, no pensados; se está dispuesto a disminuir la importancia de la planificación y a cambiar sus reglas. En efecto, al impulsar este proceso se acepta una buena dosis de incertidumbre. Ello, principalmente porque se da lugar a la consideración de nuevas dimensiones, tanto en el proceso de desarrollo como en el de cambio social. Hasta ahora el desarrollo había incorporado el fenómeno de la heterogeneidad económica como un antecedente y a lo mejor, como un mal necesario. Ahora, se trata de aplicar un nuevo enfoque que acepta que esa heterogeneidad tiene expresiones sociales y culturales que también hay que considerar y, lo que es más, que hay que respetar. Todo ello supone profundos cambios en la estructura de poder, en las instituciones y en el ejercicio de la participación.

## A. EL FUNCIONAMIENTO DE LA REALIDAD CAMPESINA

La realidad campesina se ha visto sometida a grandes presiones por el avance de la sociedad urbana e industrial. Su cultura, su forma de vida, su lógica de producción no corresponden a esas pautas. Estas diferencias son el resultado de un proceso de desarrollo desigual, que no ha logrado transformar la esencia de los contenidos propios de la vida campesina. La razón principal para la permanencia de esas características es la función que cumple la propiedad o usufructo de la tierra dentro de la familia campesina. No obstante, a pesar de que algunos de los aspectos de la cultura campesina se mantienen por ese condicionante objetivo, la mayoría de las instituciones que le daban sentido han desaparecido dentro del orden social predominante. El campesino ha visto así debilitado su sentido de identidad y de pertenencia a una sociedad que responde a conductas que le son ajenas y que no son el resultado de su propio proceso evolutivo.

### 1. *El desarrollo y su efecto desigual*

La búsqueda del hombre para alcanzar su mayor plenitud como grupo social y como persona ha tenido muchos aciertos y grandes fracasos. Uno de sus grandes desafíos pero, al mismo tiempo, uno de sus más poderosos motores para seguir superándose, ha sido crecer en un mundo que cada veinte años duplica su población. Progresivamente las situaciones van presentando facetas más complejas por su heterogeneidad, por el mayor número de personas involucradas y, por el avance siempre constante. Los importantes logros, en cuanto a generar posibilidades de alcanzar mejores condiciones de vida, abrir nuevos espacios de proyección al hombre en sus aspectos físicos, emocionales e intelectuales, como asimismo generar formas de organización social que tiendan a conciliar las necesidades de un número cada vez mayor de personas, con alternativas de distribución de los bienes y los recursos o de expresión para poder plantear sus inquietudes, se han visto menoscabados por la dificultad de obtener que esas oportunidades se encuentren al alcance de todos los habitantes del planeta.

Otro aspecto no menos interesante de los contrastes que ofrece este esfuerzo asimétrico del desarrollo es el gran despliegue de riqueza creada en la base material y la menor atención prestada a las necesidades de expresión del hombre en planos que trascienden lo material, todo lo cual lleva a que se le haga difícil expresarse de manera integral. Más aún, con cierta tendencia esas diferencias han sido generadas por la misma abundancia material.

El desarrollo y el crecimiento concomitante ha sido tan desigual como distintas han sido las situaciones que éste ha debido enfrentar: áreas más ricas en recursos, climas más favorables, concentración y acumulación de logros, etc. El análisis de sus resultados puede tener en consideración muy diversos sujetos sociales. En nuestro lenguaje concreto éstos pueden ser pequeñas comunidades, grandes ciudades o capitales, países, regiones, continentes; mundos divididos según su economía (países desarrollados, en desarrollo y subdesarrollados), según su actividad (naciones industriales o agrarias) y su cultura (orientales y occidentales), etc. Lo cierto es que determinados

grupos han alcanzado, en un proceso, no siempre autogenerado, formas más satisfactorias de vida que, de algún modo, por responder a una evolución que tiene para ellos sentido histórico, han logrado un grado relativo de armonía y de integración entre quienes lo comparten. Otros han hecho suyos las formas de los sistemas más avanzados, adaptándolas y ajustándose a ellas, finalmente, otros se desarrollan y crecen bajo ciertos moldes por imposición por lo que obviamente sacan poco provecho de esta situación.

Aunque seguramente estos hechos no son tan tajantes como se plantea en estas líneas, la población rural, y entre ésta la campesina, es una de las que más claramente se ubica en ese último lugar. Los pioneros en cuanto a desarrollo reciben el nombre de “modernos”. De acuerdo con las muy distintas distinciones que se pueden hacer en el análisis, a esta categoría se asocia la sociedad industrial, la población urbana, los países del Norte, etc. Estas categorías, como resultado de su experiencia y sobre la base de aquellas condiciones objetivas que les permitieron generar riqueza y mejor calidad de vida, desarrollaron una cultura cuyos valores están en estrecha relación con “su” realidad. Algunas de éstas, como la primacía de lo económico y el valor del lucro, por ser la base de la acumulación material, llegaron a ser universales. En torno a ellas se desarrollaron formas de comportamiento que por su eficacia, desde la perspectiva de estos valores dominantes, se llamaron “racionales”. No obstante, la lógica que corresponde a esta evolución, valiosa en cuanto genuina no corresponde exactamente a la de aquellos grupos que la adoptaron y adaptaron, y se aplica inadecuadamente a los que la incorporaron porque les fue impuesta. Como ya se dijo, en este caso se encuentran los campesinos.

## *2. Estructura de la vida campesina*

Desde la perspectiva del diseño y formulación de políticas, es determinante para el contenido de las políticas y para las formas de su aplicación decidir si las diferencias existentes entre la forma de vida campesina y la de la sociedad urbana corresponden a extremos de un mismo proceso o a diferencias atribuibles a condicionamientos estructurales específicos. La decisión supone puntos de partida distintos. Si se acepta que el campesino tiene peculiaridades que le son propias, éstas debieran ser determinantes en el diseño de la política. Sin embargo, si se parte del supuesto de que el proceso de modernización tenderá inevitablemente a la homogeneización de la vida social, no es necesario tener en cuenta en el diseño de las políticas las particularidades de la vida campesina.

En América Latina las formas concretas que asume la sociedad rural presenta grandes diferencias según los distintos rasgos étnicos y los grados de desarrollo, de integración nacional y de penetración de la cultura urbana. Estas diferencias y las características de la sociedad rural son las que han permitido plantear la discusión sobre el carácter estructural de dichos rasgos. Sin embargo, pese a estas diferencias, existen también grandes similitudes.

La base de la vida y la cultura campesinas es la unidad que se hace en torno a la propiedad de la tierra y la familia campesina. Es esta relación lo que explica toda su vida, cuyo sentido final parece estar en el goce de aquellos que la naturaleza le dio (tierra e hijos) y expresado en términos económicos, en maximizar esa relación. Esta unidad genera una dinámica que explica tanto las relaciones que se dan al interior de la familia, como su comportamiento económico y sus lazos con el exterior. Dicha relación determina el uso de la tierra (en primer lugar para la alimentación familiar); la utilización de la fuerza de trabajo familiar en la propiedad y, por lo tanto, la distribución de roles al interior de la familia, y el destino de la fuerza de trabajo y del excedente de la producción una vez resuelta la relación producción-autoconsumo. En consecuencia, esta misma unidad decide la lógica del comportamiento económico de la familia y de sus relaciones con el exterior. Su esfuerzo se centra en elevar la calidad de la vida de la familia aprovechando de la mejor manera posible la tierra en propiedad o usufructo. Esto quiere decir que la producción no es un negocio, sino tan sólo un medio para el desarrollo familiar. Por tanto, se minimizan riesgos, se tiende al ahorro para generar un fondo de reemplazo que permita la supervivencia, en lo posible manteniendo el capital que asegura la reproducción física y económica de esa unidad (Wolf, 71). De aquí nace el concepto, bastante estudiado ya, de estrategias de supervivencia familiar.

Tal organización interna se debe a que la unidad social campesina básica es la familia, que actúa en forma ampliada a través de los lazos de parentesco. Por ello, pese al aislamiento de la forma urbana de vida, las localidades rurales conservan un sentido de unidad social y cultural en la medida que están constituidas por grupos de familias que tienen lazos de parentesco entre sí, los que se ven reforzados por resabios de la forma inicial de agrupación en comunidades y de su cultura aprendida acerca de la importancia de las formas colectivas de vida para el bienestar social.

Las bases estructurales de la vida campesina están subyacentes en dos tipos de discusiones sobre el campesinado, que tienen gran importancia para las decisiones en torno a la acción. En primer lugar está el sentido de la denominación "tradicional" aplicada al campesino, y en segundo está la aplicación del concepto de "comunidad" a la vida social campesina.

Al emplear el término tradicional, la mayoría de las veces se quiere indicar que se está hablando de una sociedad atrasada, confrontada, de acuerdo a lo anteriormente expuesto, a los ejes más dinámicos y modernos de la misma, por lo tanto, se trata al parecer de una sociedad rural que es parte de un mismo fenómeno y cuya evolución sigue la del polo más avanzado de éste. No obstante, si bien ésta puede ser una forma válida de aplicar el término, hay otras dimensiones que, según sea la perspectiva desde la cual se quiera analizar el problema, pueden tener mucho más importancia. Este término puede también significar que la evolución de las sociedades así denominadas responde a su propia historia. Esta forma de entender lo tradicional plantea que probablemente estas sociedades fueron menos permeables a los cambios que han afectado a otros grupos sociales, con lo cual el término pierde su carácter peyorativo. En un sentido más profundo se relaciona la palabra tradicional con un proceso de desarrollo que en esas comunidades tiene un ritmo propio, con lo cual pierde el carácter obligadamente continuista que éste podría tener frente a las tendencias del cambio social general dominante. De esta forma, dicho proceso es el fruto y la expresión de una evolución que se encuentra directamente referida a ese grupo social y que tiene menos referentes externos que éste.

Todas estas características permiten plantear, como se observará, que dicho proceso podría llevar desde sus raíces un mayor potencial de integración que el que caracteriza a las sociedades urbanas. Este potencial puede ser un punto de apoyo central dentro de una estrategia de acción para el campesinado.

Por ello los núcleos rurales se suelen asociar también a formas de vida comunitaria. Por tanto, en estrecha vinculación con el punto anterior cabe anotar la relación existente entre vida campesina y comunidad. De acuerdo con los resultados de los análisis que desde distintas disciplinas sociales han abordado el estudio de esta realidad, la existencia de la comunidad como unidad social aparece diluida y se pone en duda su permanencia. En la mayoría de las áreas rurales se estima que sólo quedan vestigios de esa organización social.

Sin embargo, independientemente de la discusión sobre su existencia, la comunidad ha sido considerada como la piedra angular de todo el conjunto de especificidades propias de la organización social rural, entendida como un sistema de interrelaciones entre comunidad y familia, que generan lazos de solidaridad, relaciones personales, apoyo emocional, identidad, etc. Entre los antecedentes aquí reunidos es evidente que el principal elemento de una comunidad, que hoy está vigente en el sistema de relaciones del campesinado, es la forma en que éstos relacionan la propiedad o usufructo de la tierra con la proyección social de su familia y parientes. Otras características de la comunidad, como la solidaridad social, pueden encontrarse más diluidas o en estado latente, pero podrían ser elementos potenciadores de una nueva situación para el campesinado.

### *3. La dinámica del campesinado*

Los elementos estructurales que determinan la vida campesina hacen que el campesino deba regirse por un doble patrón de comportamiento en su actividad productiva. Las bases de este doble patrón de comportamiento se expresan en que la producción: no es un factor de ganancia en sí misma; se realiza con la fuerza de trabajo familiar, y por último, se destina fundamentalmente al autocon-

mo. Todas estas características relativizan el valor económico de la misma y de los agentes que intervienen en el proceso. El sentido de las relaciones que se dan en torno a la producción campesina no se centra en su valor parcelado, sino en el resultado final, lo que es contrario al comportamiento de la sociedad industrial y moderna en que se asigna un costo y un valor a cada etapa de la producción y en que todo aquello que no tiene valor no se contabiliza. De manera que así como la vida campesina está basada en la maximización de la relación entre tierra y familia, la sociedad industrial gira en torno al valor económico de las cosas y más aún, de cada cosa. Este doble patrón es difícil de incorporar y para el campesino ha significado asumir el hecho de que la sociedad le asigna un rol marginal dentro de su dinámica económica, tanto porque es difícil asignar un valor a su producción y a la participación de los agentes que en ella intervienen, como por el destino de la misma, desvalorizada artificialmente en beneficio de la población urbana.

Por otra parte, es innegable que con la modernización del Estado y de la economía, la comunidad como unidad de organización, desde la perspectiva de su función económica y política ha perdido el control de los medios de producción y de los canales de generación de la autoridad local, que constituían sus roles más significativos, por lo que su fuerza ha disminuido en forma sustantiva. La comunidad ha sido superada en estos campos por la administración burocrática y por la necesaria vinculación del mundo agrícola y rural con una sociedad en que el intercambio no es directo ni equitativo, dependiendo su distribución de grupos ajenos a ésta. Hay que tener en cuenta, además, que esa distribución ha protegido aquellos sectores que sustentan el proceso de desarrollo y que se ha concentrado la inversión en el sector industrial, otorgándose subsidios a la población urbana mediante rebajas en los precios de los alimentos y otros. El subsidio a la población urbana y las ventajas del sector industrial han sido posibles a costa de hacer más negativos los términos del intercambio para el productor agrícola en el mercado interno, el que en una proporción muy significativa en la región es el pequeño productor agrícola, quien, a su vez tiene un menor acceso a los beneficios que el Estado otorga a través de sus inversiones.

#### 4. *Las instituciones campesinas*

En términos de la institucionalidad campesina, el proceso de cambio social que ha afectado a la vida campesina ha significado la desaparición de la mayoría de las formas que lo insertaban dentro del conjunto económico-social. Distintos elementos permiten apreciar esta situación:

a) La comunidad ha dejado de cumplir sus funciones básicas, siendo reemplazada por la administración central y local, cuando ésta existe. Este tipo de orden social responde a intereses ajenos al campesino, proviene desde el exterior y, por lo mismo, carece de sentido para su vida. Lo acepta en la misma medida que enfrenta su estrategia de supervivencia: tiene que considerar el mundo exterior si genera excedentes de fuerza de trabajo y de producción, que le proporciona algunos beneficios, como el acceso a la educación y a la salud o a mejores condiciones en la infraestructura básica (electricidad, agua, alcantarillado), y que lo requiere para retener algún tipo de sentido de identidad social.

b) El punto anterior tiene como consecuencia inmediata la pérdida de la posibilidad de integración social a través del liderazgo natural. Si las formas de organización social y las estructuras de poder vienen determinadas desde fuera, se quiebran automáticamente los canales por medio de los cuales fluye el liderazgo natural. Por tanto, aquellos roles sociales que tienen un fuerte poder expresivo de la identidad social dejan de tener vigencia.

c) Otra consecuencia de la declinación de la comunidad como unidad social es que tienden a desaparecer los lazos de solidaridad. Cuando el orden y el liderazgo local son extraños al sentir de la vida campesina, se diluye, como se señaló, la integración de la comunidad a través de sus líderes, perdiéndose el sentido de la cohesión social y del carácter colectivo de la vida. La solidaridad se restringe entonces a aquellos ámbitos en que ese sentido puede rescatarse. En general, suele tener lugar en torno a los lazos de parentesco, en relación con ciertos ritos o ceremonias que guardan el valor de la cultura local o frente a peligros que ponen en juego el medio donde se desarrolla la vida

campesina. Así, por ejemplo, la solidaridad puede resurgir frente a catástrofes que ponen en juego la vida o las posibilidades de producción, como también, en circunstancias que hacen aflorar vivencias comunes, como podrían ser la organización de la celebración de una fiesta religiosa o del término de la cosecha.

d) Los cambios que estos factores provocan al interior de la familia se explican principalmente porque ésta ya no es un canal válido de inserción social y por consiguiente, ya no proporciona automáticamente identidad social a cada uno de sus miembros, hecho que afecta en mayor medida a las mujeres y a los jóvenes. El hombre, jefe de hogar, siempre que puede, deja en manos de la mujer la producción familiar para incorporarse al mercado del trabajo y pierde el apoyo emocional que le daba la comunidad. Se produce así el fenómeno tan conocido de "feminización del mundo rural", con el consiguiente aumento de jefas de hogar. Por otra parte, la juventud es el grupo de edad más afectado por la pérdida relativa del sentido social que afecta al campesinado. Al convertirse éste en un sector marginal de la economía, la familia como eje de la vida campesina ya no es más un canal de inserción social válido que ofrezca perspectivas de futuro a la juventud, la que se ve obligada a abandonar las áreas rurales.

### *5. Tendencias a la desintegración de la vida campesina*

La menor identidad social, la pérdida de la cohesión y la falta de representatividad de las actuales instituciones en las áreas rurales y en la vida campesina, constituyen fuerzas que tienden a designar el mundo campesino. Un primer elemento resultante de esas fuerzas es el despoblamiento de las comunidades rurales. La disminución de la población campesina, ya ha sido anotada al comentarse la migración de jóvenes, especialmente en el momento de incorporarse a la población económicamente activa; otros sectores campesinos migran debido a la escasa generación de empleo en el campo y a la escasez de tierras. En segundo lugar, el diferente acceso a los servicios públicos y la inserción diferenciada en la actividad económica han generado una creciente heterogeneidad en el sector campesino. Este, sin una forma clara y distinta de organización social, con muy diferentes formas de inserción y de respuesta a la actividad económica, tiene cada vez menos elementos que lo definan como categoría social específica.

Una forma de contrarrestar esta tendencia desintegradora y al mismo tiempo recuperar identidad social es la dinamización de la participación social del campesinado. Este proceso requiere especial atención y la consideración de aspectos tales como: las diferencias con otros sectores sociales, que deben ser concebidas como parte de una misma estructura; la heterogeneidad del sector campesino, que supone procesos diversos y flexibles de participación, y el apoyo que presta la cultura campesina en cuanto determina el rol que desempeña la familia, las formas de cooperación y los canales válidos de representación.

## **B. LA PARTICIPACION CAMPESINA: CONCEPTO, EXPERIENCIAS Y CONDICIONANTES**

La dificultad de poner al alcance de toda la población los bienes y servicios que genera el desarrollo ha ido creando grandes disparidades y distancias que a medida que transcurre el tiempo, parecen más insalvables por los mecanismos habituales de distribución. Las tendencias a la concentración de la riqueza por un lado y al aumento de la pobreza, por el otro, constituyen uno de los grandes desafíos que enfrenta el mundo de hoy. Quienes se han preocupado por esta situación, ya sean los gobiernos, los organismos internacionales o simplemente los políticos o los científicos sociales, han puesto en tela de juicio las opciones de desarrollo vigentes después de analizar las debilidades de las modalidades de desarrollo en la región y en la mayor parte de los países del mundo, llegando a la conclusión de que éstas no aseguran la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población. En esta última categoría, se considera muy especialmente la situación de los campesinos de la región. A partir de esta conclusión los esfuerzos de todos estos sectores se han concentrado en la búsqueda de alternativas de solución, diseñándose conjuntos de acciones, destinados a formar parte

de estas estrategias. Estos han sido llamados de muchas maneras: estrategias de desarrollo con énfasis en las necesidades básicas, o con opción preferencial por los pobres, “el otro desarrollo”, etc. Todas estas modalidades se centran en la satisfacción de las necesidades básicas de comunidades pobres y plantean como solución la generación de procesos de desarrollo autosuficiente para las mismas. Una de las premisas de estas estrategias es que el proceso debe ser endógeno y apoyarse fundamentalmente en los recursos propios de las propias comunidades. El desarrollo, de acuerdo con esta concepción, descansa en la acumulación de los recursos que tiene un grupo y sobre los cuales puede ejercer control (Jatobá, 87).

Tanto los estudios teóricos como las experiencias prácticas sobre las posibilidades de las comunidades pobres permiten estimar que los recursos potenciales de mayor significación con que éstos cuentan son poco convencionales. Se atribuye una importancia decisiva a la iniciativa y a la fuerza creadora de la comunidad. Los recursos potenciales se convierten en un hecho vital para el desarrollo en la medida que estimulan la capacidad de movilización de una comunidad y su habilidad organizacional. Contribuyen y refuerzan estos procesos otros recursos no menos importantes y, también poco convencionales, como la conciencia solidaria, esto es, la energía social que se genera con los esfuerzos de ayuda mutua y las posibilidades de reflexión sobre la realidad (Jatoba, 87; Cohen y Uphoff, 80). La fuerza con que estos recursos se expresen dependerá, a su vez de la existencia de una memoria colectiva, de una identidad cultural y de un sistema de valores generados por la tradición histórica.

Esta forma de encarar el desarrollo supone un profundo cambio en la concepción del mismo. Significa que hoy, si fuese necesario elegir un instrumento de desarrollo, se tiene mayor fe en la conciencia individual y colectiva que en las posibilidades del desarrollo tecnológico y en la abundancia de bienes materiales. En la actualidad se estima que las oportunidades de desarrollo descansan básicamente en las propias cualidades de los distintos actores sociales, sean éstos individuos o grupos, y en el reconocimiento del valor, de la ayuda mutua. Se estima asimismo que las condiciones más eficaces, en las circunstancias actuales de los países en desarrollo, para desatar el progreso económico son simplemente las que dependen de las personas. Esta es una visión que busca generar una posibilidad de desarrollo al liberar la energía de cada individuo, fortaleciendo su capacidad de ser persona. Dentro de este enfoque de ayuda mutua y de conciencia colectiva, la participación es un elemento central. Se estima que la participación no constituye un fin en sí misma, pues tiene lugar en función de un propósito. Pero, también se señala que es mucho más que un medio (Cohen y Uphoff, 80), pues sin participación no hay desarrollo. La participación es la piedra fundamental sobre la cual se basan las posibilidades de un proceso autogenerado y autosuficiente.

### 1. *El concepto de participación*

El problema de poner énfasis en la participación como elemento crítico del desarrollo es que se corre el riesgo de hacer un planteamiento que no puede traducirse correctamente en acciones concretas, vale decir, existe el peligro de proponer solamente una solución teórica a pesar de que se trata eminentemente de una orientación a la acción. El concepto de participación tiene pocos antecedentes teóricos. Hay quienes plantean que por sus características más importantes para definir qué es la participación es necesario remitirse a la práctica. Parece ser ésta una conclusión doblemente pragmática porque, además, existe poco conocimiento sistematizado sobre este concepto y escaso consenso sobre sus alcances y su real significado. A veces se habla de la participación como de un concepto muy amplio, por estimarse que más que un concepto constituye una dimensión que puede asumir muy diversas formas y referirse a cosas muy distintas. La participación entendida básicamente como “el hecho de formar parte de...” puede vincularse a aspectos tales como la participación en el ingreso, en las decisiones por delegación o en forma directa, en la ejecución de determinadas acciones, etc. Por otra parte, en cada uno de estos campos la participación puede referirse a un hecho real o ser sólo un planteamiento nominal, de manera que aun cuando se la ubique en un determinado marco, puede no tener un contenido concreto.

Aceptando la posibilidad de que la participación pueda asumir distintas formas, aquí se enmarcará este concepto en lo que podría llamarse la participación para el desarrollo, que nuevamente es un concepto muy amplio, pero que permite una orientación que puede precisarse aún más. Desde esta perspectiva, la participación puede entenderse como el compromiso que asumen los individuos para ejecutar acciones relacionadas con su bienestar. La participación, en este caso, procura responder a los anhelos de felicidad de los individuos. Orientada a ese fin, la participación se vincula al contexto más inmediato de las personas, al lugar en que viven, trabajan, aman y mueren. Este es el ámbito local en que, además, se produce el diálogo entre el individuo y el Estado en relación con la solución concreta de sus necesidades. En ese plano el desarrollo asume sus características reales y concretas, y la definición permite enmarcar la discusión.

Por otra parte, por la función que se le asigna, se convierte en otra necesidad básica. El hecho de pertenecer, el sentido de identidad que da la pertenencia, resulta ser una condición tan elemental para la vida como el comer. Así entendida, la participación adquiere mayor relevancia aun en el caso de los sectores campesinos. De lo expuesto en la sección anterior se destaca que uno de los principales problemas que ha generado el cambio social en el campesinado es la disminución o la pérdida, en algunos casos, de su sentido de identidad.

## *2. Antecedentes que surgen de la experiencia*

Llegado el momento de la práctica, la participación crea muchos más problemas que el desarrollo teórico del concepto, si bien al menos, presenta un mejor punto de partida porque permite detectar problemas concretos y en consecuencia, avanzar. Las experiencias de participación deben buscarse en un conjunto de acciones, proyectos y programas, que se encuentran aislados entre sí y que son por lo general ejecutados con financiamiento externo a las comunidades y, en muchos casos, también a los propios países. Desde la perspectiva de la participación campesina, las experiencias de mayor interés se encuentran en los programas de desarrollo rural, especialmente en los que fueron puestos en marcha con posterioridad a la aprobación de la Carta del Campesino en 1979, que propone la participación popular como una de sus metas para el desarrollo rural. De ahí entonces que ésta debiera constituir uno de los componentes de todo programa en ese campo.

Ahora bien, es difícil aprender de la práctica porque suelen sistematizarse poco las experiencias, especialmente cuando las evaluaciones de los programas son escasas. En dos documentos en que se examinan los resultados de un número importante de programas y proyectos de desarrollo rural en la región se identifica un conjunto de elementos que deben tenerse en cuenta al considerar la participación (Errázuriz, 84; Mizrahi y Schmukler, 87). A esos resultados puede agregarse la experiencia acumulada en otras regiones, donde se ha impulsado este tipo de acciones antes que en la región, y en mayor escala, las conclusiones de un análisis general de todas ellas (Apelet, 73; Haque Mehta, Rahman y Wignaraja, 77 y 79; Wignaraja, 78; Bhasin, 78). Todos estos estudios se refieren principalmente a proyectos de desarrollo rural más que a programas. En general, se constata que la heterogeneidad campesina y rural contribuye a que exista una tendencia mayor a ejecutar proyectos en áreas específicas que programas, lo que, dadas estas características, suelen ser administrados mediante proyectos. Por otra parte, la mayoría de estas acciones se encuentran todavía en fase de experimentación y se realizan en pequeña escala.

Entre los elementos que se destacan en esos documentos, tienen especial interés los siguientes:

a) *Dificultad para traducir los planteamientos teóricos en proposiciones operativas.* En este punto se expresan en la práctica todos los problemas que genera la noción de la participación en el plano de la conceptualización. Del análisis de las acciones de desarrollo rural en relación con el problema de la participación se constata un aspecto que ya se insinuó en este capítulo, cual es que las dificultades de incorporar este concepto en la práctica pueden llevar a que las proposiciones se limiten a meras especulaciones teóricas. Los proyectos de desarrollo rural presentan un vacío notorio y preocupante en cuanto a la consideración de componentes sociales, especialmente de la participación. Así, por ejemplo, de 67 proyectos examinados por uno de esos informes, en sólo siete se utilizaban

metodologías participativas y en trece se incluían acciones que apoyaban la organización. La ausencia de componentes que estimulen el desarrollo social se ha atribuido a fenómenos que de alguna manera interactúan. Por un lado, se destaca que pese a la concepción humanista de los programas de desarrollo rural, un énfasis en el desarrollo productivo tiende a traicionar el enfoque integral de las estrategias. Desde esta perspectiva se ha observado que existe una especie de inercia que tiende a mantener en la concepción de los proyectos un enfoque de modernización. Por otra parte, se estima que las ciencias sociales han prestado menor atención, a la ciencia aplicada, a los métodos e instrumentos para el desarrollo social con énfasis en el individuo como persona integral. Evidentemente estos conceptos son muy subjetivos y es difícil reflexionar sobre ellos, amén de que encuentran grandes dificultades para traducirlos en metas y programas de acción. Resulta más difícil moverse en el plano material y utilizar elementos de éste como instrumentos de desarrollo. Es más sencillo pensar en la dotación y construcción de equipamiento social básico y proyectar sus efectos, que diseñar metodologías participativas y evaluar esa participación, como también es más fácil planificar programas de capacitación técnica, que de formación humana.

b) *Modificación de la concepción general con que se impulsan las acciones.* Cambiar la concepción general suele ser más difícil que innovar en aspectos parciales de las mismas. Ello alude al desafío que implica concebir la participación como el eje a través del cual se desencadena el proceso de desarrollo. Este requisito significa revisar principalmente las metodologías con que se diseñan y ejecutan los proyectos, En estrecha vinculación con lo señalado en el punto anterior, al incorporar la innovación a un proyecto según las nuevas concepciones, ha sido más fácil concentrarse en incluir las fuerzas del cambio en aspectos específicos de éstos, manteniendo las líneas generales de los mismos. Elaborar un proyecto aplicando esta nueva estrategia en forma integral requeriría posiblemente hacer tabla rasa con todo lo conocido y partir de bases nuevas, lo que supone imaginación y riesgo. Probablemente el principal riesgo que se corre es que asumir a cabalidad lo propuesto, significa no proponer nada desde fuera, sino escuchar y aceptar aquello que surge de la base social sin concepciones preconcebidas. Esta forma de abordar la acción requiere un cambio de mentalidad y de métodos entre quienes financian las acciones y entre los que las ejecutan. Mientras no se llegue a ese nivel de honestidad, es muy probable que los resultados sean siempre parciales, lo que puede llevar, en consecuencia, a la conclusión errónea de que los planteamientos no son los más adecuados.

c) *Oposición entre metas de corto plazo y desarrollo autosuficiente.* Este punto alude a los obstáculos que un enfoque inadecuado puede encontrar para lograr que la participación sea comprometida. Aborda más específicamente el plano de la participación en la ejecución de las acciones. Una de las principales trabas que genera la aplicación parcial de la estrategia y su ejecución mediante proyectos —que necesariamente tienen por definición un horizonte de corto plazo— es que, de acuerdo con la experiencia, dichas metas de corto plazo no son eficaces para los objetivos aquí considerados, ni convincentes para los grupos beneficiarios de las acciones. Si los proyectos no modifican radicalmente su enfoque e incorporan totalmente una concepción del desarrollo diferente, por lo general, y dadas las limitaciones que les impone su orientación hacia la modernización y el horizonte temporal que les es propio, tendrán metas que, aunque pretendan generar un desarrollo autosostenido en forma decisiva, estarán restringidas a ese propósito. Las prioridades y los énfasis no se ajustarán a los requisitos de esa nueva concepción. Por otra parte, la situación de los grupos afectados es tal que éstos requieren que claramente se abran expectativas que generen una proyección de largo aliento que justifique un compromiso, la que se trata siempre de algún tipo de participación que muchas veces supone sacrificio. La actitud de compromiso con las acciones que se ejecutan es una forma de comportamiento que no consiguen concitar los proyectos así concebidos. Por ende, es posible que este tipo de acciones pierdan credibilidad por fallas en su aplicación, a pesar de su potencialidad real.

d) *Vínculos institucionales y la posibilidad de proyectar las acciones de desarrollo en forma de procesos.* Este punto toca el tema de la participación con respecto a las decisiones. Un aspecto bastante crítico en los proyectos es su status institucional y la necesidad que éstos tienen, si se plantean desde la

perspectiva del desarrollo, de generar vínculos de interdependencia entre las acciones del proyecto con los planos macrosociales en que se mueven las políticas sectoriales y se toman las decisiones de inversión. Normalmente, este es otro ángulo o una nueva dimensión de la participación. Se trata aquí de las formas que es necesario concebir para vincular los planos micro y macrosociales y para que esas relaciones no pierdan la representatividad de la base social. Sólo si se logra resolver este punto puede esperarse que las acciones desarrolladas por la base social puedan constituirse en procesos sociales —que son los que en última instancia garantizan la inserción de éstos en la dinámica social— y que no terminen siendo estrategias pobres para los pobres.

e) *Importancia de la evaluación cuando se usa una metodología participativa.* Una de las conclusiones más positivas que se rescata de la experiencia de trabajo en terreno es el valor del proceso de evaluación de las acciones, si éste se realiza en forma participativa, para fortalecer la participación en el conjunto de actividades, generar conciencia colectiva, impartir capacitación en participación y, desde luego, fortalecer las posibilidades de desarrollo autosuficiente.

La aplicación de una metodología participativa en once proyectos que se ejecutan en diferentes países de la región con mujeres campesinas, con el propósito de generar ingreso, dentro de un ejercicio propuesto por la FAO a los países de la región, llevó a las instituciones ejecutoras de esos proyectos y a las líderes campesinas que participaron en esa actividad a concluir que más importante que conocer los resultados del proyecto y que aprender a dominar una metodología de evaluación, había sido participar y tomar conciencia de grupo (Errázuriz, 87).

### 3. *Condicionantes a la participación local*

Los enfoques de participación social en el plano local deben tener en cuenta al menos cuatro factores condicionantes que han de ser considerados con detención.

#### a. *Las características del contexto en que se dará la participación*

La relación entre participación y desarrollo es muy discutida. Como se ha recordado en este documento, la participación es un requisito para el desarrollo y mientras más énfasis se haga en un enfoque de solución de necesidades básicas, más importancia se atribuirá a la participación. Al mismo tiempo, suele observarse que se requiere un cierto grado de desarrollo para que pueda tener lugar la participación (Cohen y Uphoff, 80). La relación es compleja y ambas afirmaciones no son necesariamente contradictorias.

Lo anterior permite plantear el análisis en un plano concreto, concluyéndose que:

- el ejercicio de la participación requiere reservas materiales y un grado de desarrollo humano en las personas. Estos requisitos son ineludibles y plantean la importancia de la segunda conclusión;
- aunque se sostenga que el proceso debe ser endógeno, es difícil que ésta pueda iniciarse sin algún estímulo externo. Es necesario generar las condiciones mínimas antes de que se desencadenen las fuerzas endógenas. Esta forma de iniciar el proceso crea todos los problemas ya conocidos sobre la capacidad de compromiso del agente externo, sus posibilidades de ser aceptado, la posible oposición de sus intereses con las del grupo, etc.

#### b. *La heterogeneidad propia del sector campesino y de las áreas rurales*

Otro factor condicionante de importancia acerca de la participación de los campesinos es la diversidad de situaciones en que éstos se encuentran, tanto por sus diferentes disponibilidades de recursos (cantidad de tierra con distinto potencial agroecológico y de elementos para producir), como por su distinta inserción en el mercado de trabajo (dedicado a la producción sin trabajo asalariado, trabajo asalariado permanente, trabajo temporal en la localidad, trabajo temporal que exige migración permanente o estacional) y de comercialización de sus productos (distinta capacidad de generar excedente, no sólo por la disponibilidad de recursos, sino también por sus opciones

en términos de autoconsumo y de grados de especialización de la producción). Esta heterogeneidad hace que los problemas que enfrentan los campesinos sean muy distintos entre sí y, también lo sean las soluciones que éstos requieren. Por otra parte, si la participación campesina debe llevar implícita la generación del sentido de identidad y pertenencia —problemas que afectan decisivamente al campesino, como se planteó anteriormente— ésta debe permitir integrar al campesino a la sociedad global en condiciones aceptables para sí mismo. En consecuencia, la participación campesina no puede desligarse del marco rural más general en que éste tiene lugar y considerar, al mismo tiempo, esa heterogeneidad.

Las muy distintas circunstancias en que se da la participación campesina y los diferentes problemas que ella puede procurar resolver permite identificar algunas características que deben tener las políticas en este campo:

- la descentralización y un cierto grado de autonomía parecen condiciones básicas para permitir soluciones a muy distintos problemas;
- la creación de canales que permitan respetar las decisiones de la base social, sin imponer estructuras *a priori* y carentes de sentido para quienes supuestamente serán sus usuarios;
- la creación de espacios de decisión y de solución que sean manejados directamente por los interesados;
- la formulación de enfoques de acción flexibles que planteen un gran desafío al sistema burocrático de administración y ejecución.

#### c. *La organización como canal obligado de la participación*

La organización es un factor crucial para la participación porque condiciona el tipo de participación y sus posibilidades de éxito. De acuerdo con el tipo de organización se ejerce la participación en forma directa o se delega la representación; la estructura de la organización define las formas de generación del poder y los canales de liderazgo. Cada uno de estos elementos actúa como factor de motivación o de desincentivo a la participación.

Cuando se habla de participación en el plano local se está aludiendo a la organización de la base social para analizar y solucionar directamente sus necesidades, como asimismo para vincular el plano local con el regional y el nacional. Por tanto, lo probable es que las organizaciones correspondientes respondan a muy distintos tipos de participación. No obstante, para el éxito de la misma, el ideal es que cualquiera sea la forma de la organización, lo importante es que debe tener sentido para la base social.

#### d. *Los esquemas aplicados en el pasado*

Uno de los más grandes escollos que enfrenta hoy en día la participación son las prácticas del pasado. Entre ellas las que más pesan dicen relación con:

- la separación de los objetivos de la organización con los intereses de los participantes, que apunta a la instrumentalización de que son objeto los afiliados a una organización, lo que ha causado grandes obstáculos a la motivación por participar y organizarse;
- la utilización de los cargos de las organizaciones como canales de movilidad social, comportamiento que ha hecho que los líderes y representantes de la base social pospongan los intereses de sus representados ante su interés personal;
- la participación formal y nominal, que no trasciende en beneficios concretos para el participante, y
- la falta de información y de capacitación para participar.

Este breve recuento de lo que enseña la experiencia sobre la participación y las condiciones que hay que tener en cuenta para promoverla llevan al convencimiento de que hasta ahora, ha existido una gran dificultad para poner en práctica los nuevos enfoques del desarrollo y una gran distancia entre el discurso y los hechos.

### C. LA PARTICIPACION CAMPESINA: ACCIONES ALTERNATIVAS

En la primera sección de este capítulo se planteó que los campesinos son el sector social excluido por excelencia. Por su parte, el concepto de participación es contrario al de exclusión. Hablar, entonces, de políticas o medidas de participación social orientadas a los campesinos es plantear un gran desafío a nuestra sociedad. Significa cambiar un esquema sobre el cual funciona toda la dinámica de las relaciones sociales actuales.

En nuestro actual esquema social las disparidades críticas para la participación campesina son por un lado la distancia que existe entre los planos macrosociales y el ámbito de vida campesina. Esta discrepancia que puede aparecer como el contraste lógico entre dos planos de acción con dinámicas propias y muy distintas necesidades no se aplican de igual forma en otros sectores sociales. Estos últimos salvan los desfases por su forma de inserción en la sociedad, la que los integra a su sistema de relaciones, estableciendo vínculos entre sus distintos elementos a través de una institucionalidad que es parte de la cultura de ese mismo sistema. Para el campesino, como ya se planteó, las disparidades no se salvan porque esa organización institucional no tiene fundamento en su forma de vida, por lo tanto no se involucra en ésta y no se siente representado por la misma. Llama la atención entonces la necesidad de identidad y de sentido de pertenencia del campesino. Las disparidades aludidas se expresan en la distancia existente entre la autoridad central y los campesinos, entre los ejes de la actividad económica y las bases de su producción, y entre los valores y la lógica del sistema social y la lógica y los valores campesinos. Para que el desarrollo y la participación campesina no sean estériles es necesario salvar estos desajustes. No se trata de que los campesinos sigan aceptando pasivamente un orden ya establecido, sino que puedan construir su propio orden dentro de la institucionalidad que corresponde a la sociedad global. En este contexto, la participación está referida a la oportunidad de un desarrollo campesino propio, que para tener éxito deberá encontrarse sustentado y ejecutado por los individuos mismos. En consecuencia, el derecho a decidirlo es un imperativo de carácter ético.

Este planteamiento obedece a razones muy simples. En la primera sección de este capítulo se señaló que el campesino ha perdido elementos importantes que le daban sentido de identidad; que enfrenta una nueva realidad con una dinámica que no corresponde a su propia concepción de la vida, por lo cual queda marginado a un sistema social que le es ajeno; también se indicó que su vida no se da en un aspecto amorfo y que en las distintas áreas campesinas tienen vigencia distintos elementos del sistema social propio de una comunidad al pensar en la participación social en este contexto, parece elemental hacerse las siguientes preguntas: ¿Qué sigue teniendo sentido para el campesino en su nueva realidad? ¿Qué propósitos siente como propios? ¿Cuál es el grado de solidaridad latente en los campesinos? Y por último, ¿qué tipo de participación están ellos dispuestos a desarrollar?

La respuesta a estas preguntas es básica para el diseño y elaboración de políticas específicas en función de los campesinos. Si la participación ha de nacer de la base social es necesario acercarse a la lógica campesina para establecer una malla social que integre y dé sentido a ésta a través de la participación. Si ese esfuerzo no se hace, se corre el riesgo de cubrir viejos procesos con nuevos ropajes o proponer cambiar los esquemas para terminar haciendo lo mismo. O, lo que sería peor, querer aplicar románticamente soluciones que recrean antiguas fórmulas campesinas que para los individuos ya no tienen validez. Este podría ser el caso si *a priori* se quisieran desarrollar acciones que suponen solidaridad social y alta motivación del campesino para ejecutarlas o que tienen como base una memoria histórica o conciencia colectiva que puede encontrarse latente pero que sería necesario activar. Ocurre pues que si se quiere enfrentar con sinceridad estas preguntas, rápidamente se concluye que no es posible hacerlo sin la participación de los campesinos. No se puede llegar a ellos con un "paquete" hecho, aunque éste haya sido elaborado partiendo de las respuestas las preguntas que pueden obtenerse del "análisis" de la realidad social. Esta afirmación exige que el diseño de políticas para los campesinos cuente con su colaboración, la que es un requisito imprescindible en aquellas políticas orientadas a la participación social.

Los puntos anteriores identifican dos orientaciones claras para una política en este campo: i)

las decisiones sobre el desarrollo corresponde a los campesinos, y ii) no se puede pensar en diseñar "paquetes" de políticas al margen de ellos.

Dada la heterogeneidad de los campesinos, no puede pensarse en que esas decisiones puedan ser tomadas por representantes de los campesinos en general. Dentro de la diversidad del sector campesino es difícil que unos cuantos puedan asumir válidamente su representación. Cada grupo tiene que encontrar sus propias soluciones y las generalizaciones caerían en los mismos vacíos que se desea evitar. Se excluye así la posibilidad de tomar decisiones por representación si ésta no ha sido la conclusión de un proceso cuyas respuestas han sido maduradas por los campesinos mismos y sobre las cuales conscientemente han delegado su oportunidad de decidir. Por otra parte, aunque parezca obvio, la participación y el desarrollo deben plantearse como un proceso. Este proceso, desde sus inicios, debe tener claramente definida su dimensión integral, aun cuando inicie el cambio modificando algunos elementos de la totalidad. No debe olvidarse, como ya se dijo, que en la ejecución de las acciones, las metas de corto plazo y la modificación parcial de las acciones, sin la visión de una meta a largo plazo, resulta insuficiente para concitar la participación del campesinado y su compromiso con las acciones que han de desarrollarse.

Otro aspecto importante es que ese proceso debe permitir los espacios necesarios en la vida campesina para que la participación de los campesinos en sus decisiones de desarrollo pueda tener lugar. En definitiva, lo que se requiere es crear las condiciones para una participación comprometida, fuerte y persistente en el tiempo. Crear esas condiciones plantea la necesidad de adoptar decisiones de políticas en el plano de la base social y en el de la sociedad como un todo.

En el plano de la base social será necesario:

- identificar el tipo de agentes externos que participarán en la creación de esas condiciones;
- desarrollar metodologías para realizar el trabajo con los campesinos;
- capacitar a los agentes, tanto en el espíritu que requiere esa tarea como en su ejecución, y por último,
- elaborar programas de capacitación para las áreas campesinas que pongan el acento en rescatar recursos vinculados al desarrollo de las personas.

El aporte de la ciencia social en esta etapa puede consistir en elaborar contenidos para estos programas que permitan rescatar la memoria histórica del campesino, despertar su conciencia colectiva, liberar su energía y creatividad, y proporcionar algunos conocimientos técnicos para la participación y la organización.

Será, también, necesario crear espacios para que el proceso que se inicia bajo estas condiciones pueda institucionalizarse y articularse a las estructuras de poder local. Respecto de este punto se plantean algunas cuestiones que es necesario tener muy presente y resolver. En primer lugar, es necesario que las decisiones que corresponden a las estructuras de poder local pertenezcan a los campesinos. Para ello debe separarse claramente la función administrativa y coordinadora de esas estructuras de la dimensión del poder en lo que atañe a las decisiones y a la ejecución de las acciones. En segundo lugar, será importante resolver las trabas burocráticas que impone la necesaria organización centralizadora del Estado a un proceso que por su esencia misma, tendrá ritmos y formas diferentes. Vale decir, el desafío consiste en hacer que una institución burocrática incorpore flexiblemente el cambio social. Finalmente, es necesario considerar que las estructuras de poder local deben incorporar el liderazgo natural que surge de la base campesina. Esto se destacó anteriormente como un punto muy importante, porque supone ajustar de alguna manera las organizaciones a los canales hasta ahora informales de liderazgo. Desde el momento en que las organizaciones se convierten y se consolidan en estructuras formales, impiden la fluidez de la representación genuina de sus participantes. Este es un requisito central para que el compromiso de participación sea persistente en el tiempo.

Por otra parte, el Estado debe contemplar dentro de su planificación central y sectorial estos espacios y su articulación con los planos de decisión global. Sin esta preocupación, todo el esfuerzo se traduciría en nuevas formas de exclusión o de otros sistemas informales al interior de la sociedad. No hay que olvidar que el sentido de pertenencia y de identidad de los campesinos dependerá de su

participación en las decisiones sobre su propio desarrollo y en la integración de ese desarrollo a la sociedad más general. El resultado de este proceso no puede consistir en crear islas con cierto grado de autonomía según las características de cada grupo social, sino en considerar especificidades de cada grupo dentro de un sistema integrado en el plano nacional.

#### Bibliografía

- Apelete, A. (1978), *Promotion féminine une Expérience rurale en Côte d'Ivoire*, cmcf/ad., expérience et résultats, Roma, FAO.
- Bhasin, K., 1978, *Rompiendo barreras. Una experiencia sur-Asiática. Formación para el desarrollo participativo*. Reporte de la Campaña Contra el Hambre, Programa Regional para Agentes de Cambio, Bangkok, FAO.
- Cohen J. y Uphoff N. (1980), "Participation's place in rural development: seeking clarity through specificity", en *World Development*, vol 8, Londres, Pergamon Press.
- Errázuriz M. (1984), *Seguimiento y evaluación de programas de desarrollo rural en la región; teoría y práctica*. Santiago de Chile, FAO.
- Errázuriz M. (1987), "Síntesis de los resultados de la aplicación del Manual de evaluación de proyectos de generación de ingresos para mujeres campesinas" (en preparación), Santiago de Chile, FAO.
- Haque W. Mehta N., Rahman A. y Wignaraja P. (1977), "Towards a theory of rural development", en *Development Dialogue*, Upsala, Suecia, Dag Hammarskjold Foundation.
- Mehata N., Rahman A., y Wignaraja P. (1979), *Bhoomi Sena: A Struggle for People's Power en Development Dialogue*, Upsala, Suecia, Dag Hammarskjold Foundation.
- Mizrahi R., Schmukler S. (1987), *Back to Rural Development, Using Experience for New Directions*, Working Paper N° 1. Plans and Programs Department, Sectorial Policies Division, Washington, D.C. Inter-American Development Bank.
- Wignaraja P. (1977), *From the Village to the Global Order en Development Dialogue*, Upsala, Suecia, Dag Hammarskjold Foundation.
- Wolf E. (1971), *Los campesinos*, Barcelona, España, Editorial Labor.

## Capítulo II

### COOPERATIVISMO: ESTRATEGIA ALTERNATIVA PARA LA PARTICIPACION DEL CAMPESINADO

Roberto P. Guimarães

La característica predominante de la coyuntura regional de los años recientes es la perplejidad, tanto a nivel de la experiencia concreta del desarrollo, como en términos de formulaciones normativas respecto al desarrollo "ideal", "integrado" o "unificado", en que aparece como clave la idea de que el desarrollo debe subordinarse a valores humanos, especialmente a los de bienestar, equidad y justicia social. Afirmar que América Latina atraviesa la peor crisis económica, social y política de su historia constituye, quizás, una declaración exageradamente modesta, que subestima la realidad y contribuye a trivializar las dificultades estructurales para el desarrollo social de la región.

La experiencia reciente demuestra que la relación entre crecimiento y equidad, entre crecimiento y democracia en la base, ha sido conflictiva; las propuestas normativas para solventar esa tensión se han caracterizado, en buena medida por un extremo voluntarismo, por lo que al considerar las propuestas para una mayor participación del campesinado en el proceso de desarrollo, surgen dudas justificadas respecto de su aplicación y éxito.

Es necesario preguntarse, al inicio, si los intentos por rescatar el significado de la cooperación, de la ayuda mutua, de la autogestión o de la participación, tienen como objetivo permitir que los sectores populares —urbanos y rurales— se transformen de hecho en actores protagónicos del desarrollo, o si sólo representan la reiteración de un discurso que en la práctica latinoamericana ha revelado ser abstracto y poco eficiente. La respuesta no debería restringir, sin embargo, las posibilidades de crear instrumentos de desarrollo para aquellos que con urgencia los necesitan.

#### A. LA CRISIS DE LOS AÑOS OCHENTA Y PERSPECTIVAS FUTURAS

Los datos y estudios disponibles sobre el período 1950-1980 revelan una región altamente dinámica en términos económicos. La mayoría de los países acusaron tasas de crecimiento y de urbanización considerables y cambios en las estructuras productivas y ocupacionales relativamente rápidos, que hicieron que éstos, habiendo sido economías agrarias pasaran a ser economías cada vez más industrializadas. Dicho dinamismo ha dado lugar a transformaciones cualitativas de importancia para el bienestar de la población latinoamericana en su conjunto; lo propio no ha acontecido respecto de la justicia social relativa a la distribución de los frutos del crecimiento. Ello se aplica, aun con más propiedad, a las condiciones de vida de las amplias mayorías rurales. Al respecto, cabe recordar que tampoco se logró repartir en forma equitativa los costos de la recesión cuando se produjo la crisis, sino que, por el contrario, las políticas adoptadas sólo agudizaron el deterioro de los estratos más desposeídos de la sociedad<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Para el período 1950-1980, véase, por ejemplo, CEPAL, *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe*, Vol. I, *Transformación y Crisis: América Latina y el Caribe, 1950-1980*, (LC/L.332 (Sem. 22/3) ), Santiago de Chile, abril de 1985; *Transformación Estructural, movilidad ocupacional y crisis social en América Latina, 1960-1983*, (LC/R. 547), Santiago de Chile, agosto de 1986; y Germán Rama y Enzo Faletto, "Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social", *Revista de la CEPAL*, N° 25, abril de 1985, pp. 127 a 145. Datos sobre los efectos sociales de la crisis en años recientes pueden hallarse en CEPAL, *La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades*, (LC/L. 413), Santiago de Chile, febrero de 1987, y "Efectos de la crisis externa en las condiciones de vida de los hogares latinoamericanos", cuadros estadísticos preparados para la UNICEF, Santiago de Chile, diciembre de 1986.

La crisis que irrumpió al iniciarse la presente década se manifestó en la fuerte caída de la producción y del empleo en la aceleración y generalización de los procesos inflacionarios, y en la drástica reducción de la actividad económica provocada por el endeudamiento externo y la necesidad de generar crecientes superávit en la balanza comercial. La crisis económica ha hecho posible, además, nuevas formas de dependencia comercial, financiera y tecnológica, profundizando asimismo un estilo de desarrollo cuyos rasgos sociales han sido la exclusión y la subordinación.

Todo lo anterior, sumado al término del ciclo de urbanización y de transición demográfica en muchos países, ha configurado un cuadro de dificultades crecientes para la integración de nuevos grupos a la sociedad nacional y al desarrollo, en tanto que ha producido una reversión de las etapas previas de incorporación y de movilidad estructural. El resultado neto ha sido el recrudecimiento de la exclusión y la movilidad inversa: la proletarianización de los estratos medios y el paso de la pobreza a la miseria.

El proceso de crecimiento de las economías latinoamericanas ha sido una condición necesaria pero no suficiente para asegurar un desarrollo socialmente justo y participativo, por lo que las perspectivas hacia el futuro cercano no reflejan síntomas de recuperación.

Según datos de la CEPAL<sup>2</sup> el ingreso por habitante podrá recuperar, al inicio de la próxima década, los niveles observados en 1980. Hoy éstos se sitúan, de hecho, entre los alcanzados en 1960 ó 1970, dependiendo de los países. Del mismo modo, el nivel de industrialización será equivalente al registrado al inicio de los años setenta. Por otro lado, hacia el año 2000 habrá que sumar 145 millones de nuevos habitantes a los que existían en 1985. Ello equivale al surgimiento de un nuevo Brasil en los próximos 15 años, con la consecuente presión para satisfacer crecientes necesidades básicas, especialmente en lo que se refiere a la asistencia materno-infantil, a la tercera edad y a otros grupos y áreas específicas, todo lo cual acrecentará aún más el ya agudo déficit social.

Las proyecciones sobre la situación del empleo, pese a su relativa inexactitud, tampoco permiten conjeturar un futuro mejor, más equitativo o más participativo para los habitantes de la región. Se estima que habrá que crear cerca de 100 millones de nuevos puestos de trabajo de aquí al final del presente siglo, o incluso más, dependiendo del incremento de las tasas de participación femenina en el mundo del trabajo. Suponiéndose que la productividad de la mano de obra creciera 2% anual en los próximos 15 años, la absorción del empleo alcanzaría a 0.3%, mientras que la población económicamente activa seguirá creciendo a una tasa de 2.8% anual. Aun tomándose en cuenta que ese conjunto de hipótesis requiere un crecimiento mínimo de 4.8% anual del producto interno bruto, lo cual de por sí ya es optimista, se puede esperar que nada menos que el 90% de la población económicamente activa que debe ser incorporada hasta el año 2000 se encontrará sin ocupación.

## B. AUTOGESTION, AYUDA MUTUA Y COOPERACION: ALTERNATIVAS DE INCORPORACION DE LOS SECTORES POPULARES

El término autogestión, en su uso corriente, designa una forma de organización o de autogobierno, en la que sus miembros se hacen cargo de sus propias condiciones de vida y de trabajo, decidiendo democráticamente sus normas de funcionamiento. A pesar de la disputa ideológica sobre el contenido de la autogestión, el surgimiento del concepto, a fines del siglo XVIII<sup>3</sup>, permitió dilucidar, en la práctica social y política, la distinción entre Estado (definido por la autoridad y el

<sup>2</sup>CEPAL, *Crisis y desarrollo...*, op. cit., vol. III, *Desafíos y opciones para el desarrollo futuro*, y *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 55, (LC/G. 1440), Santiago de Chile, diciembre de 1986.

<sup>3</sup>Para un análisis más detallado sobre el asunto véase Henry Avron, *La autogestión*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1982; Pierre Jalée, *El proyecto socialista (una aproximación marxista)*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1977; Irving L. Horowitz, sel., *Los anarquistas*, Madrid, Alianza Editorial, 2 vols., 1975; y Branco Horvat, *The Yugoslav Economic System: the First Labor-Managed Economy in the Making*, White Plains, Nueva York, International Arts and Sciences Press, 1976.

poder) y la sociedad civil (no dominada por un poder centralizado). En su acepción contemporánea el término autogestión fue incorporado al lenguaje común a fines de los años setenta, para designar la experiencia yugoslava ensayada a partir de 1950 con el objeto de contrarrestar las tendencias burocratizantes y centralizadoras del proyecto socialista.

La autogestión yugoslava adoptó el modelo soviético a la inversa; en lugar de situarse al principio de la transformación revolucionaria, como los soviéticos rusos, sucedió a una administración centralizada de la economía y del Estado.

El socialismo no representó la única fuente doctrinaria de la autogestión. La Iglesia Católica también ha abogado, en distintas ocasiones, por la participación de los trabajadores en la dirección de las empresas. El Papa León XIII, por ejemplo, en sus encíclicas, en particular en la *Rerum Novarum* (1891), aludió a una organización de la sociedad basada en la cooperación y lanzó la idea de la participación de los asalariados en la vida de las empresas, esperando así hacer desaparecer la lucha de clases que atribuía a "los excesos" del capitalismo<sup>4</sup>.

En años recientes la doctrina social de la Iglesia ha reafirmado su posición al respecto; por ejemplo, el Papa Juan XXIII, nos recuerda, en su encíclica *Mater et Magister* (1961), que "movimientos en la dirección establecida por nuestros predecesores, nosotros también creemos que es legítima la aspiración de los trabajadores de participar en la vida de las empresas en las cuales forman parte y trabajan... el ejercicio por parte de los trabajadores de la responsabilidad en organizaciones productivas, además de responder a demandas legítimas que son peculiares a la naturaleza humana, está también en conformidad con el desarrollo histórico en los campos económico, social y político"<sup>5</sup>.

La ayuda mutua y la cooperación pueden ser consideradas como ideas afines a la autogestión, y asumen un significado específico a partir de la revolución industrial a mediados del siglo pasado<sup>6</sup>. Ambas se inspiran en el intento de crear, en el seno mismo de la sociedad capitalista, empresas en las cuales los trabajadores sean sus propios patrones y trabajen bajo las órdenes de una directiva elegida por ellos.

La cooperación puede ser entendida como una forma específica de autogestión aplicada a la economía, en que se trata de disminuir la fusión entre la propiedad privada y el poder decisivo que ésta confiere, atenuando la división que entraña entre dirigentes y dirigidos, entre clase dominante y clase subordinada.

### C. EL COOPERATIVISMO

Al aplicar el concepto de cooperación al contexto latinoamericano, especialmente si se le considera a través de su manifestación organizacional concreta, las cooperativas, se hace necesario distinguir respecto al medio, ya sea rural o urbano, en que operan esas organizaciones populares; a los contenidos de clase de los movimientos cooperativos y a las orientaciones valorativas de los que desean afiliarse a ellas.

En un contexto histórico fuertemente dependiente en lo económico y marcadamente autoritario en lo social y lo político, la cooperación adquiere diferentes significados, en diversos momentos históricos y para distintos actores sociales. En algunos momentos constituyen nada más que una estrategia transitoria de supervivencia de los sectores populares, como lo demuestra el crecimiento

<sup>4</sup>*Ibid.*, p. 10.

<sup>5</sup>Citado en Juan G. Espinosa y Andrew S. Zimbalist, *Economic Democracy: Workers Participation in Chilean Industry, 1970-1973*, Nueva York, Academic Press, 1978.

<sup>6</sup>Para una discusión histórico-doctrinaria sobre los distintos significados de los términos ayuda mutua y cooperación, así como de sus afinidades con la autogestión, véase Ismael Espinosa Vargas, *Doctrina y legislación cooperativa*, Santiago de Chile, Instituto Chileno de Educación Cooperativa (ICECOOP) y Ediciones Nueva Universidad, 1974, especialmente el cap. 1, "Orígenes del cooperativismo", pp. 17 a 26; Diva Benevides Pinho, *O pensamento cooperativo e o cooperativismo brasileiro*, Brasília, CNPq, 1982, especialmente el cap. 1, "Evolução do pensamento cooperativo", pp. 19 a 114; y S. Seraev, *El socialismo y las cooperativas*, Moscú, Editorial Progreso, 1981.

de cooperativas de trabajo en situaciones de agudización del desempleo urbano. En otras oportunidades, representan una estrategia de defensa contra la represión política, como una forma de mantener organizados a los miembros de los movimientos sociales que no necesariamente comparten la doctrina cooperativa desde un punto de vista ideológico, sino que adoptan la forma cooperativa simplemente por ser el único espacio de participación aún tolerado por las autoridades gubernamentales. Finalmente, las cooperativas pueden constituir, principalmente para los sectores de clase media, un modo de acceder a bienes o servicios en condiciones ventajosas frente a las prevalecientes en el mercado, tal como ocurre con muchas cooperativas de consumo y ahorro y crédito.

En el ámbito rural se destacan, por su antigüedad y permanencia en el tiempo, las comunidades campesinas y los sindicatos rurales como las formas más espontáneas y auténticas de organización y representación de intereses de los sectores populares. Más recientemente han surgido las cooperativas, que, a pesar de los problemas causados por su introducción desde afuera (y desde arriba), han asumido poco a poco los roles de las organizaciones con mayor tradición comunitaria.

### 1. *Reformismo y manipulación*

Hacia fines de los años cincuenta e inicio de los sesenta hubo un fuerte apoyo al desarrollo de las cooperativas, tanto por parte de los gobiernos como de las organizaciones internacionales e instituciones financieras.

Diversas fueron las intenciones de los gobiernos al fomentar el cooperativismo. Algunos veían las cooperativas como un instrumento idóneo para aplicar determinadas políticas de desarrollo: como reguladoras de las relaciones de intermediación comercial, como una forma de asignar recursos gubernamentales comprometiendo también el aporte de los grupos beneficiados; como un mecanismo para la difusión de tecnología a los sectores más rezagados de la economía, o de viabilización de obras y servicios de infraestructura y apoyo a la producción, etc. Otros lograron visualizar además algunas ventajas políticas en la proliferación de las cooperativas, no sólo para garantizar la presencia estatal en las zonas rurales, sino también para contrarrestar movimientos hacia la sindicalización y organización popular autónoma.

La mayor parte de los actores sociales vislumbraron en las cooperativas una de las claves más importantes para dinamizar el proceso de desarrollo. En primer lugar, se asignaba a las cooperativas el papel de agente de cambio, o más específicamente, de agente de modernización. Existía una firme creencia, que sigue vigente hoy día en muchas partes, de que las cooperativas, principalmente en las zonas rurales, serían un mecanismo racionalizador de las relaciones sociales, una forma ideal de transición de la sociedad tradicional a la sociedad moderna. Dentro de esa perspectiva, la cooperativa representaba una forma institucional transitoria, un puente, entre prácticas comunitarias y organizaciones sociales complejas. En términos culturales, era casi un "ritual de pasaje" a la racionalidad moderna, a las relaciones impersonales y al mercado.

Por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, se cifraron las más altas expectativas en que las cooperativas significarían, para los sectores marginados, su incorporación a la nación y al proceso de crecimiento; así fue que las cooperativas constituyeron, por ejemplo, el principal modo de ejecución de programas de reforma agraria en el tercer mundo.

Finalmente, en un período marcado por la intensificación de la guerra fría entre las superpotencias, lo que en América Latina se agudizó a partir del triunfo de la revolución cubana, el cooperativismo parecía representar una "tercera vía" entre el capitalismo y el socialismo. En los esfuerzos para contener el avance de los movimientos revolucionarios, la fórmula cooperativa constituía el antídoto capaz de satisfacer las demandas reformistas, sin provocar rupturas drásticas o violentas en el sistema de propiedad.

Sin embargo, al mismo nivel de esperanza que significó para el cooperativismo el inicio de los años sesenta, correspondió igual cuota de desencanto al final de la década. Innumerables fueron los análisis acerca de los resultados alcanzados. Entre ellos, el que ha provocado mayor repercusión en el

debate sobre el tema fue, sin duda, el estudio realizado por el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). La principal conclusión del UNRISD fue que "las cooperativas rurales en las regiones en desarrollo producen en la actualidad pocos beneficios a las masas de habitantes más pobres de tales áreas y no pueden considerarse, en términos generales, como agentes de cambio y desarrollo para tales grupos"<sup>7</sup>. Uno de los criterios determinantes para esa conclusión se desprende del hecho de que la mayoría de esos sectores no tenía la base de propiedad ni el acceso a los recursos, lo que provocaba su absoluta exclusión del esquema propuesto.

Las experiencias más exitosas en nuestra región han sido las cooperativas de afiliación restringida que, por eso mismo, tendían a transformarse en enclaves culturales sitiados por la sociedad dominante. Además, el fortalecimiento de esas cooperativas significó el aumento de las diferencias de ingreso, que era lo opuesto, por lo tanto, a los objetivos declarados para justificar el apoyo estatal. Por otra parte, las cooperativas de afiliación abierta tendieron a reproducir la estructura de la comunidad, reforzando y profundizando las desigualdades preexistentes, una vez que los grupos más acomodados controlaban los comités y la administración y tenían influencia decisiva en la naturaleza y distribución de los beneficios a los socios.

Finalmente, en los pocos casos en que las cooperativas resultaron ser esencialmente organizaciones de los campesinos más pobres de la comunidad, quedó patente su ineficacia en promover los intereses de los socios. Sucedió lo mismo en los casos en que tenían éxito y, por tanto, amenazaban competir con los intereses privados ya establecidos, por lo que se trató de minarlas mediante la remoción, incluso violenta, de sus dirigentes; así, muchas fueron llevadas al quiebre a través de los mecanismos tradicionales de reducción artificial de precios, o de restricción de créditos por la imposición de exigencias y garantías cada vez más inflexibles; por último, algunas simplemente se transformaron en empresas capitalistas.

Otras investigaciones corroboran en gran parte los estudios del UNRISD<sup>8</sup>. Se podría decir, a modo de conclusión, que tanto los trabajos del UNRISD, como los de otros investigadores ofrecen abundantes datos en el sentido de que si bien es cierto las cooperativas pueden brindar algún grado de protección a los pequeños productores y consumidores, también lo es que internamente, los miembros más acomodados han logrado apropiarse hasta ahora de una parcela mucho más significativa de los beneficios que la inmensa mayoría de los socios de bajos ingresos, y frecuentemente ello ha ocurrido a costa de éstos. Tal como lo ha afirmado uno de los investigadores recién mencionados, "a la gente le gusta pensar que un programa gubernamental para establecer cooperativas bien pensado, bien apoyado y de carácter global, cambiará la estructura de poder de la aldea. Los datos indican que la estructura de poder de la aldea ha impuesto y seguirá imponiendo su propio modelo a las cooperativas"<sup>9</sup>.

Sin embargo, los datos disponibles sobre la región parecen demostrar que se ha afianzado la permanencia del fenómeno cooperativo en todos los países, aunque bajo situaciones por ahora extremadamente desfavorables y afrontando ambientes sociales y políticos con frecuencia hostiles, todo lo cual significa reconocer que "la deficiencia de los modelos cooperativos y autogestionarios se ha debido a interferencias ideológicas, que impiden la racionalidad económica de esos modelos y el despliegue de sus potencialidades, mucho más que a una posible deficiencia de los modelos mismos"<sup>10</sup>.

<sup>7</sup>Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), *Rural cooperatives as agents of change: a research report and a debate*, Ginebra, Report N° 74.4, 1974, publicado en español por la Editorial Punta de Lanza con el título *Cooperativas: su fracaso en el Tercer Mundo*, Bogotá, 1977.

<sup>8</sup>Véase, por ejemplo, David Thorner, "Context for cooperatives in rural India", *The Economic Weekly*, febrero de 1962, pp. 251 a 266; Emilio Willens, *El cambio cultural dirigido*, Bogotá, Facultad de Sociología, 1963; Gunnar Myrdal, *The Asian Drama: an Inquiry into the Poverty of Nations*, Nueva York, Pantheon, 1968; y Uma Lele, "Cooperatives and the poor: a comparative perspective", *World Development*, vol. 9, 1981, pp. 55 a 72.

<sup>9</sup>Thorner, "The context for cooperatives...", *op. cit.*, p. 257.

<sup>10</sup>Comentario formulado por Luis Razeto en encuentro de expertos, organizado por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos para discutir la relevancia y viabilidad del concepto de "economía de solidaridad", Santiago de Chile, 9 de abril de 1985.

De acuerdo con una encuesta realizada por la Organización de los Estados Americanos en 1983<sup>11</sup>, hoy existen 33 000 cooperativas en América Latina y el Caribe, con cerca de 18 millones de socios, lo que equivale a 17% de la población económicamente activa. El análisis de las tasas anuales de crecimiento para el conjunto de la región, tanto de cooperativas como de socios, parece ratificar la importancia del fenómeno cooperativo en Latinoamérica. Entre 1963 y 1983 éstas superaron con creces las tasas de crecimiento de la población total y de la población económicamente activa.

Finalmente, según las cifras sobre número de cooperativas y socios en cada rama de actividad, se puede apreciar, por ejemplo, el potencial de contribución del modelo cooperativo para resolver uno de los problemas más agobiantes de nuestro tiempo: el de la producción y distribución de alimentos. En 1983, existían 12 000 cooperativas agropecuarias y pesqueras, representando el sector de mayor presencia cuantitativa, con 38% del total. Pertenecían a ellas 2 millones de socios, esto es 12% de los cooperativistas latinoamericanos.

## 2. *Inserción en los estilos alternativos de desarrollo*

Como se afirmó al inicio del capítulo, recobran vigencia en el período actual, más que en cualquier otro de la historia reciente de América Latina y el Caribe, los ideales de libertad, solidaridad, justicia social y equidad. Se señaló también el hecho de que los procesos de transición hacia la democracia sólo pueden ser considerados exitosos en la medida en que favorezcan el ejercicio real de esos ideales en el devenir cotidiano de cada individuo. Entendemos además que distintos actores sociales, portadores de diferentes proyectos en cuanto al reordenamiento de las economías y sociedades latinoamericanas, tenderán a desempeñar un rol clave en la búsqueda de caminos para la superación de la crisis que se ha agudizado en la última década.

Gran parte de los esfuerzos que se realizan hoy en nuestra región se dirigen hacia la identificación precisa de los actores sociales, de sus orientaciones y de los grados de profundización que a la democracia otorgan sus proyectos de sociedad. Ya nadie concibe la democracia como un fin en sí mismo, lo que explica en gran medida la pérdida de significado que han representado para amplios sectores los modelos tradicionales de corte liberal, neoliberal, desarrollista, reformista y revolucionario. Por razones análogas, deja de tener importancia la búsqueda casi desesperada de cuál podría ser "el" grupo o clase social portadora de los valores subyacentes a tal o cual modelo. Al constatarse el carácter nítidamente social de las necesidades humanas, y si se acepta además que los valores atribuidos a ellas reflejan el interés particular de una clase o grupo, representaría un retroceso proponer que la definición de la opción "mejor" o más justa —más participativa y más democrática en cuanto al respeto de los derechos de las mayorías y de las minorías— constituye un privilegio de una clase o grupo.

Lo anterior supone que proponer rescatar el significado del cooperativismo como palanca para el desarrollo y la incorporación social y política de los sectores campesinos resulta, en cierta medida, arbitrario. Tal noción no debe ser tomada en absoluto como una respuesta, sino que como una hipótesis de trabajo. Hay que rechazar de plano cualquier intento de definir actores sociales (cooperativas) a partir de categorías ocupacionales (socios de las cooperativas) o de posiciones relativas en la estructura socioocupacional, definidas "objetivamente" (campesinos), puesto que los actores no se constituyen primero como categoría/actor y luego como portadores de una determinada orientación para la acción, sino que es precisamente esta orientación la que define una categoría social como actor relevante<sup>12</sup>.

<sup>11</sup>OEA, *La situación de las cooperativas en América Latina y el Caribe*, OEA/Ser. H/XIV CEP/CS/980, Washington D.C., 1984. Véase también Guimarães, "Cooperativismo...", *op. cit.*, especialmente, pp. 182 a 185.

<sup>12</sup>Nunca estará demás reiterar las observaciones de Rodrigo Baño a ese respecto: "Si se supone que la clase obrera tiene siempre como proyecto el socialismo, sólo quedaría por ver los medios por los cuales intenta lograrlos y las dificultades que se le oponen. Tal proposición, que pudiera ser válida como elemento de interpretación de vastos procesos históricos, carece de significación cuando se la adopta como un supuesto de análisis", cf. R. Baño, *Lo social y lo político: un dilema clave del movimiento popular*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), marzo de

Por otro lado, hay que rechazar con igual vigor ciertos enfoques que sólo conducirían a la reiteración de los errores del pasado. Por ejemplo, postular *a priori*, como se ha hecho frecuentemente, que las cooperativas constituyen una alternativa a la empresa capitalista y que su promoción significa, por definición, mayores posibilidades de participación para los sectores populares y la mejoría de su calidad de vida, además de engañoso, es falso. Uno de los aspectos que ha favorecido la generalización del cooperativismo es precisamente que estas organizaciones pueden funcionar —y de hecho funcionan— en cualquier sistema económico y bajo cualquier régimen político, siempre y cuando su existencia no se prohíba expresamente. Aunque su funcionamiento, su eficiencia y los beneficios que puedan ofrecer a los socios estén condicionados por los sistemas en que operan, no hay ninguna relación definida entre el tipo de sistema social y el número y la importancia de las cooperativas.

Hay que reconocer, además, a la luz de la historia reciente, que las cooperativas no pueden significar la única solución para aquellos cuyo solo capital es la miseria. Los problemas sociales de carácter estructural (y la subordinación económica, social y política del campesinado es uno de ellos), sólo pueden ser resueltos por el conjunto de la sociedad, en un proceso en que los modelos específicos de organización se comportan como variables dependientes.

#### D. COOPERATIVISMO Y PARTICIPACION POPULAR: PROBLEMAS Y REQUISITOS PARA LA CONSTRUCCION DE UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA

Igual dosis de cautela se aplica cuando se plantea la relación entre cooperativismo y participación popular, que asume muchas veces un carácter teleológico y, por ende, mistificador<sup>13</sup>. Existen, en primer lugar, diversos interrogantes en torno al concepto mismo de participación y su significado actual para los sectores sociales. Pese al intenso debate sobre el tema en los últimos años, se mantiene la pregunta: ¿Participación, para qué? ¿Para superar la enajenación, especialmente la enajenación del poder (un movimiento cooperativo que podría dejar fuera la dimensión del poder global y, por tanto, reforzar los aspectos corporativos de la sociedad)? ¿Para cambiar la división social del trabajo, precisamente en su dimensión corporativa? ¿Como estrategia para la resolución de conflictos entre diversos grupos y clases sociales? ¿Como demanda de autogobierno o de mayor intervención del Estado? ¿Como estrategia para la realización de la ciudadanía?

Lo que sí nos parece más importante, y menos proclive a ser utilizado como fetiche, es precisar las relaciones entre un determinado modelo organizacional y las demás instituciones que componen su entorno —así como los centros de poder—, ya que esas relaciones son las que determinan los resultados, y no las características específicas (o deseadas) de un tipo particular de organización para la producción. Lo que antes era aceptado como verdad incuestionable, o sea, que la cooperativa promueve la participación popular y contiene todos los ingredientes de una sociedad democrática y solidaria, se transforma hoy en pregunta: ¿puede el cooperativismo satisfacer las demandas actuales de democracia en el sentido de permitir al campesino mayor control ciudadano frente al Estado y al capital?

Al igual que la dificultad de acceso a los bienes materiales define la situación de pobreza socioeconómica, que se pretende erradicar por medio del crecimiento, así también se puede clasificar la distancia de los sectores excluidos del poder como pobreza política. Proponer, por lo mismo, el tema de la participación campesina en el desarrollo, ya sea por intermedio de cooperati-

---

1985, p. 9. Del mismo modo, vale recordar las diferencias entre, por ejemplo, un "campesino sin tierra" en Chile o en el sur del Brasil. Mientras en Chile el campesino sigue ligado a la tierra, cuyo acceso a la propiedad constituye su principal reivindicación, los *bóias-frias* de São Paulo reclaman una jornada de trabajo de ocho horas diarias, seguridad social, etc., o sea, demandas típicas de un obrero paulista.

<sup>13</sup>Los comentarios que aparecen a continuación se encuentran desarrollados en detalle en Roberto P. Guimarães, *Participación comunitaria, Estado y desarrollo: hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación e implementación de programas de desarrollo*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (SD-16), julio de 1985.

vas o de otras instituciones representativas de sus intereses, supone el reconocimiento de que somos sociedades económicamente pobres y políticamente miserables. La experiencia reciente del desarrollo revela que no sólo no se han logrado disminuir —y en algunos casos incluso han aumentado— las desigualdades en la distribución de bienes o ingresos, sino que se han acentuado las desigualdades en cuanto a la disponibilidad y distribución de recursos políticos.

La participación, concebida en un contexto de desarrollo que abarca situaciones iniciales de extrema pobreza socioeconómica y política, adquiere pues, para los sectores populares, un carácter estratégico de suma importancia. Significa luchar por conquistar su ciudadanía en cuanto individuos, y por conquistar el rol de sujeto de su propia historia y desarrollo en cuanto grupo social, actualizando de esa forma los objetivos de solidaridad, equidad y democracia. La participación en el desarrollo tiene por objeto producir cambios de todo orden, tanto en la esfera pública como privada; sin embargo, las transformaciones estructurales no se producen sólo por el hecho de que la estrategia adoptada sea más o menos participativa. La mayoría de los proyectos de desarrollo rural, por ejemplo, persiguen transformar las relaciones en el campo de modo de permitir la penetración de la agricultura moderna en un ámbito dominado por la economía campesina, de subsistencia, o bien, favorecer una mejor articulación entre ambas. Lo que se quiere subrayar en esta oportunidad es que una empresa de tal envergadura no puede adquirir alguna permanencia en el tiempo sin provocar más distorsiones y desigualdades que las que ya existen, por ejemplo, sin que se lleve a cabo un programa de reforma agraria que democratice el acceso a la propiedad de la tierra. Del mismo modo, no basta garantizar el acceso a la propiedad de la tierra a los sectores desposeídos; hay que garantizar que los instrumentos de política crediticia, fiscal, de asistencia técnica, entre otras, posibiliten el ejercicio de ese derecho de manera productiva; tampoco se puede concebir la participación, en este caso de los campesinos, si no se permite el surgimiento de organizaciones que defiendan autónomamente sus intereses, como son los sindicatos rurales, las cooperativas u otras.

Es precisamente en ese momento que el consenso logrado acerca de los objetivos generales de cambio asumen un carácter conflictivo, que, de no ser previsto y bien administrado, echa a perder hasta las más sinceras intenciones participativas. Ello equivale a decir que existen conflictos entre los valores y estrategias de organización participativa planteados por grupos —muchas veces reducidos— de líderes y técnicos interesados en promover el desarrollo campesino, y el contenido autoritario de los valores y estrategias tradicionales todavía vigentes en la sociedad en su conjunto y principalmente, en el Estado. Conviene acotar, a ese respecto, el comentario de Dudley Sears, que ilustra muy bien lo que se acaba de señalar:

Un chiste habitual en los medios internacionales relata el intento de un economista progresista, nacional o extranjero, de “vender” la idea de la reforma agraria, de la industrialización, de un sistema de recaudación de impuestos más eficaz, de un sistema escolar más abierto o una mayor independencia del poder extranjero, precisamente a un gobierno cuya razón de ser es *evitar* que eso suceda o, por lo menos, limitarlo a su mínima expresión<sup>14</sup>.

Habida cuenta de las reflexiones desarrolladas hasta aquí, se pueden introducir algunas sugerencias para que la participación campesina, tanto en forma individual como por medio de organizaciones tales como las cooperativas, adquiera una significación concreta. En primer lugar, la participación de la comunidad tiene que ser *voluntaria*. La participación obligatoria, en esquemas cooperativos u otros, es absolutamente falsa y engañosa. Puede presentar resultados espectaculares en el corto plazo, principalmente si se la mide en términos de indicadores formales de participación, tales como asistencia a reuniones, votación, etc., pero nada más. Todo eso constituyen rituales que no contribuyen en absoluto a la autodeterminación de las organizaciones campesinas y desaparecen tan pronto se suprime el “estímulo” externo o sobreviene la represión, produciéndose la pasividad o el rechazo y el resentimiento, según sea el caso.

Por otro lado, para que la voluntad de participar en una estrategia alternativa de desarrollo se

<sup>14</sup>Dudley Sears, “The prevalence of pseudo-planning”, en Mike Faber y Dudley Sears, eds., *The Crisis of Planning*, Londres, Chatto and Windus, Sussex University Press, 1972.

traduzca en una posibilidad real, tiene que existir una *multiplicidad de canales* institucionales que puedan ser utilizados alternativamente por la comunidad, de tal suerte que el eventual bloqueo o desaparición de uno de ellos (como por ejemplo, comités especiales o mecanismos oficiosos de consulta y acceso a la información) no ponga en peligro la propia permanencia de la participación.

Más aún, la existencia de canales alternativos para la participación de la comunidad campesina permite atender de manera más adecuada a ciertos grupos sociales específicos. Es sabido, por ejemplo, que las mujeres encuentran posibilidades muy limitadas para su participación en el desarrollo<sup>15</sup>. Normalmente, las oportunidades para la participación femenina adolecen de un sesgo masculino, ya que su inserción sólo se legitima cuando, por ausencia del hombre, la mujer asume el rol de jefa del hogar. Sin embargo, existen situaciones específicas de discriminación y privación que éstas deben enfrentar como mujeres de los estratos populares y que dan lugar a reivindicaciones que no siempre encuentran un cauce adecuado en las organizaciones existentes.

Lo anterior supone también un cierto grado de *flexibilidad* de la estructura institucional, puesto que uno de los mayores enemigos de la participación es el apego a normas burocráticas rígidas, que muchas veces tienen sentido para los planificadores, o el gobierno central, pero que no se aplican a las condiciones locales o a una determinada coyuntura. Como ya se ha señalado en innumerables oportunidades, la manera más eficaz para imprimir flexibilidad a la estructura burocrática y a la planificación, sin lugar a dudas, es la *descentralización* de las decisiones y de los recursos. Sin embargo, hay que evitar recurrir a la "delegación de facultades para la ejecución" como forma de descentralización. Esta exige no sólo la facultad para realizar determinadas acciones sin recurrir a instancias superiores, sino el poder para tomar decisiones e incluso, modificar normas y reformar decisiones anteriores, si fuera necesario.

Desde el punto de vista de los sectores sociales o de la comunidad, el requisito básico es la capacidad de *organización*. Es cierta la afirmación de que "políticamente pobre es aquella persona o grupo humano que vive en situación de desorganización o que no puede organizarse"<sup>16</sup>. Ello supone, desde luego, el ejercicio de los derechos más elementales de ciudadanía, tales como el derecho a celebrar reuniones, a pertenecer a organizaciones representativas y de clase, y a partidos políticos, así como el acceso a los medios de comunicación. Pero la ciudadanía debe trascender la dimensión individual. Hace falta la representación y la participación, lo que permite el surgimiento de una acción colectiva y organizada con sentido de decisión colectiva. Por otro lado, la práctica democrática supone que los derechos de ciudadanía ejercidos en forma colectiva puedan asegurar la intervención en la toma de decisiones y en la ejecución de políticas alternativas. Se hace pues indispensable definir el *tipo y el grado de autonomía* que deberían tener las organizaciones campesinas para intervenir en el proceso de decisión gubernamental, especialmente en lo que respecta a decisiones de acumulación y de distribución de excedentes. La existencia de múltiples instancias de intervención en la planificación permite, además, que la participación asuma un carácter dinámico y no meramente formal, de homologación, como asimismo posibilita sucesivas reformulaciones en el diseño original de políticas y programas, ya sea porque cambiaron las necesidades o porque cambió la percepción de la población acerca de las prioridades que se debe atribuir a ellas. Para alcanzar estas metas es necesario, además, disponer de suficientes *recursos financieros* para que las organizaciones populares puedan luchar por sus intereses en forma independiente, originando así sus propios mecanismos de participación alternativos al sistema institucional del Estado.

Se ha hecho referencia en otras oportunidades a que desde una perspectiva histórica, la

<sup>15</sup>Véanse sobre ese aspecto, CEPAL, *La mujer rural de América Latina: un actor social del último decenio (1975-1984)*, LC/L.312 (Conf. 77/3), Santiago de Chile, 15 de octubre de 1984, especialmente pp. 35 a 41, y *La mujer en el sector popular urbano: América Latina y el Caribe* (LC/G.1326), Santiago de Chile, octubre de 1984, especialmente pp. 99 a 113. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.II.G.14; y UNICEF, Division of Programme Development and Planning, Community Participation and Family Life Sector, "Popular participation in basic services: lessons learned through UNICEF's experience", *Assignment Children*, N° 59/60, 1982, pp. 121 a 135.

<sup>16</sup>Pedro Demo (consultor), *Juventud popular urbana y pobreza política*, CEPAL (LC/R.431), Santiago de Chile, mayo de 1985, p. 17.

resolución de los conflictos sociales en los países de la región ha ocurrido siempre al interior de las élites, de tal suerte que la herencia patrimonial, burocrática y autoritaria de la formación social latinoamericana ha impuesto y seguirá imponiendo sus límites a las posibilidades de construcción democrática en el corto plazo. Ello da lugar a un orden de acciones específicas para superar los obstáculos de esta naturaleza. Se trata de vislumbrar una *estructura de oportunidades* de participación que permita satisfacer las necesidades de la población campesina desde la perspectiva de los sectores involucrados, y no sólo a partir de los intereses nacionales definidos por el Estado. En lo que dice relación con la incorporación de nuevos actores organizados, se trata también de asignar *mayor peso específico* a las organizaciones sociales y comunales que representen los intereses de los sectores hasta ahora excluidos.

Finalmente, teniendo en cuenta tanto el punto de vista del Estado como el de la comunidad, por lo menos dos requisitos asumen importancia clave. El primero de ellos se refiere al establecimiento de *metas realistas* y posibles de alcanzar con los recursos disponibles en la comunidad y considerando los tiempos históricos necesarios para la producción de los cambios exigidos por el proceso de desarrollo; ello exige una evaluación objetiva de las potencialidades y limitaciones de las formas y estrategias de participación vigentes, así como de las consecuencias que para éstas pueden tener la evolución y los cambios políticos que se producen a nivel local y nacional.

El segundo aspecto se relaciona con *la delimitación del espacio estatal, privado y comunitario*, donde estos sectores asuman un rol protagónico. En el pasado reciente todas las expectativas de desarrollo se cifraron en el Estado como gran proveedor de recursos, como el motor del proceso de acumulación y, al mismo tiempo, responsable de la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Ante la generalizada frustración de esas expectativas, se pasó al otro extremo, proponiéndose que fuese la comunidad el centro de cualquier esfuerzo de desarrollo autosostenidos.

Hoy, inmersos en la peor crisis económica, social y política de nuestra historia, y con perspectivas bastante sombrías en cuanto a la recuperación de los ritmos anteriores de crecimiento, pareciera que las fórmulas excluyentes, mágicas algunas, mesiánicas otras, perdieron gran parte de su atractivo para la población. Súbitamente confrontados con las limitaciones de las propuestas de ingeniería social, nos estamos dando cuenta, más aún en situaciones de escasez, tan importante como saber lo que podemos realizar es tener claridad respecto a lo que está más allá de nuestras posibilidades. Hay que resistirse, por lo tanto, a la tentación de introducir promesas cuyas posibilidades de cumplimiento son cada día más remotas. Hoy, más que ayer, es fundamental determinar lo que la comunidad puede efectivamente hacer y para que *no* cuenta con condiciones. Análogamente, es más importante determinar lo que *no* se puede esperar del Estado, y concentrar los esfuerzos en reivindicar lo posible.

En conclusión, creemos que la delimitación del espacio estatal y comunitario, así como el establecimiento de metas realistas, fundadas en la historia de las organizaciones populares y con alguna base de poder real, son las condiciones que permitirán atribuir significado a las diversas ideas introducidas aquí como "requisitos" para rescatar el significado del cooperativismo en el campo y promover la participación campesina en el desarrollo.

### Capítulo III

## PARTICIPACION CAMPESINA Y CONCIENCIA SOCIAL EN AREAS COMUNALES EN EL ECUADOR

*Peter Strobosch\**

El objetivo de este artículo es presentar algunos de los resultados, de índole más bien cuantitativa, obtenidos en una investigación sobre la participación de campesinos comuneros en sus respectivas comunas, con especial énfasis en los factores ideológicos que inciden en el proceso de participación. La investigación fue llevada a cabo en el contexto de un programa de formación de dirigentes campesinos de una organización de segundo grado: la Unión de Organizaciones Campesinas de Colonche y Manglaralto (UNOCOM). La UNOCOM es una organización campesina regional, ubicada en las parroquias<sup>1</sup> Colonche y Manglaralto del Cantón Santa Elena, provincia del Guayas, a unos 170 km al noroeste de Guayaquil, en la costa ecuatoriana. La organización se fundó en 1984 como consecuencia de las primeras acciones realizadas en el contexto de un proyecto de desarrollo rural integral. Sin embargo, para los fines de este capítulo no parece necesario analizar las relaciones existentes entre la organización campesina y el proyecto de desarrollo rural integral, visualizado como un instrumento de política agraria del Estado en el Ecuador. Durante el desarrollo de la investigación, la organización agrupaba a 18 comunas, una precooperativa y dos comités de mujeres<sup>2</sup>. Dejando de lado los detalles, en este estudio bastará definir la comuna como una comunidad (pueblo) o una serie de pequeñas comunidades que se caracterizan por la tenencia comunal de la tierra. La labranza de la misma, sin embargo, se realiza en forma individual, como también la comercialización de los productos agropecuarios. Para poder entender los procesos de participación al interior de las comunas es importante señalar que los objetivos de las comunas son más bien de índole sociopolítico que económico-productivo. Para el programa de capacitación y formación de dirigentes campesinos de la organización de segundo grado, se utilizó la metodología de investigación-acción. En el proceso de investigación se distinguen tres frases generales obviamente imbricadas en el tiempo y separadas aquí para su mejor comprensión. Se expone aquí una descripción bastante general de dichas fases.

La primera de ellas es fundamentalmente una fase de capacitación teórico-práctica destinada a definir el marco teórico. Partiendo de la situación de la zona, de sus características y problemas, estudiamos básicamente temas tales como economía política, producción campesina y producción capitalista, organización campesina y técnicas de investigación. Los participantes en este programa de capacitación eran dirigentes y líderes oficiosos de las diferentes comunas afiliadas y también dirigentes de la organización de segundo grado, a quienes aquí en adelante se les denominará

\*En el momento de realizar el trabajo de campo de esta investigación, el autor era miembro del equipo del proyecto de desarrollo rural integral de la FAO en el Ecuador.

Actualmente es investigador asociado del Departamento de Antropología Cultural de la Universidad Estatal de Utrecht, Países Bajos. El autor quiere agradecer al grupo de encuestadores sin cuya dedicación y paciencia este trabajo no se hubiera podido efectuar. También agradece a todas las campesinas y campesinos que participaron en los talleres de investigación y en las encuestas.

<sup>1</sup>Las divisiones político-administrativas del Ecuador son la provincia, el cantón y la parroquia.

<sup>2</sup>Terminada la investigación, ha sido muy notorio el rápido proceso de formación de otros comités femeninos, que se afiliaron a la organización de segundo grado.

“promotores”. Con ellos tratamos los temas mencionados en una serie de seis seminarios de tres a cuatro días de duración cada uno. Además, a lo largo de todo el proceso de investigación, se realizaron talleres y reuniones de evaluación y estudio sobre lo hecho, y de acuerdo con las necesidades de la práctica.

En uno de los últimos seminarios de capacitación teórico-práctica se definieron dos objetivos para la investigación: en primer lugar se decidió investigar los factores que influyen en la participación de los comuneros en sus comunas, ya que era evidente para los promotores que la falta de participación era la causa fundamental de la marcha bastante deficiente de las comunas, pero también que impedía en gran medida el progreso y la consolidación de la todavía joven organización de segundo grado. Como es sabido son múltiples los factores que influyen en la participación. Nosotros distinguimos factores climatológicos, sociales, económicos, políticos, institucionales, organizativos e ideológicos. En nuestra investigación se otorgó prioridad a estos últimos, ya que éramos de la opinión de que *en última instancia*, son los factores ideológicos los que definen los procesos de participación y organización campesina. O, para utilizar el mismo término que se utilizó entonces, los campesinos tenemos “unas carcelitas en la mente” que nos impiden participar. Así, se trataba pues, de un problema de conciencia campesina. Como manifestaciones concretas de esas “carcelitas” en el comportamiento de los campesinos, se distinguieron el individualismo, el conformismo, el fatalismo, el divisionismo, la pasividad, el “qué me importismo”, la timidez y la ingenuidad. Ya que el concepto de conciencia campesina es un concepto sumamente abstracto y por lo tanto difícil de investigar, enfocamos nuestra atención en los mencionados comportamientos como manifestaciones de determinado tipo de conciencia, dando prioridad a los cuatro primeros.

Como segundo objetivo de la investigación, se definió la diferenciación social del campesinado en la zona de la UNOCOM. Este objetivo tenía mucha importancia, ya que ni siquiera los mismos dirigentes de la organización conocían bien los diferentes estratos de campesinos en la zona en términos cualitativos ni cuantitativos. Esta falta de conocimiento se debía, en parte a que sólo un reducido número de campesinos sin tierra estaban afiliados a la comuna. Pero justamente por ello era importante que no sólo la UNOCOM, sino cualquier organización campesina, tuviese claro qué tipos de campesinos existían en su área de acción, cómo se interrelacionaban, cuáles eran sus intereses específicos, etc., para poder definir con mayor claridad con qué estrato campesino trabajar, cómo responder a sus intereses, etc. Es notorio el hecho de que no sólo los proyectos y programas de desarrollo rural, sino también las mismas organizaciones campesinas, difícilmente logran responder a los intereses del proletariado rural y a los campesinos pobres semiproletarios y que por consiguiente, es sumamente difícil su organización. A mi juicio, conocer la composición interna del campesinado es *conditio sine qua non* para cualquier proyecto de desarrollo rural o para cualquier organización campesina.

En una segunda fase, se realizó un proceso de investigación cualitativa, mediante talleres de investigación en algunas comunas. En todos los talleres el esquema utilizado fue casi idéntico. El tema central de cada taller era uno de los cuatro comportamientos ya mencionados, pero se dio mayor importancia al individualismo. Los objetivos generales de estos talleres fueron: i) conocer manifestaciones concretas de estos comportamientos, ii) conocer los efectos de estas manifestaciones para la organización, y iii) ver la posibilidad de superar estos comportamientos para mejorar los niveles de participación. Las técnicas utilizadas fueron muy dinámicas y motivadoras. Se comprobó que la misma organización de base llegaba a expresar verbalmente, comprender y criticar mejor su propio comportamiento en materia de organización. Como corolario se produjo, un efecto animador y movilizador de las bases participantes. Según los promotores, “los talleres despiertan la conciencia”. De cara a la propia investigación, los talleres permitieron apreciar un fenómeno interesante, cual es, que los campesinos no siempre se comportan conforme a su conciencia. Por ejemplo, en una comuna se organiza una *minga* (trabajo colectivo voluntario) para reconstruir la escuela. Los comuneros tienen plena conciencia de que esto es muy importante y que deberían participar (y así lo expresan); sin embargo, sólo unos pocos lo hacen. Esto nos obligó a tratar el tema de la conciencia social en forma más específica. Sin embargo, mediante los talleres fue difícil

profundizar con los participantes los temas tratados y no avanzó demasiado nuestra comprensión del fenómeno. Tampoco fueron el medio más idóneo para investigar el segundo objetivo, es decir, la diferenciación campesina. Si bien se pudo clarificar un poco más la composición social del campesinado en términos descriptivos, fue sumamente difícil, sino imposible, encontrar respuestas cuantitativas concretas y confiables a preguntas tales como ¿qué tipo de campesinos (en términos socioeconómicos) estaban afiliados a la comuna?, ¿cómo era el nivel de participación de cada tipo?, etc. Esta clase de preguntas difícilmente puede ser investigada mediante el uso exclusivo de métodos y técnicas cualitativas de investigación. Dada la importancia de la investigación, tanto en términos prácticos para la organización como en términos teórico-académicos, se tomó la decisión de continuar y profundizar la investigación mediante la realización de una encuesta. Esta decisión tuvo importantes consecuencias para todos los investigadores. Por lo general en estos casos se utilizan técnicas cualitativas en procesos de investigación-acción; sin embargo la utilización de técnicas cuantitativas, según mi criterio, no viola en absoluto los principios fundamentales de la investigación-acción. No obstante, cuando se utilizan técnicas cuantitativas, normalmente éstas son simples por lo que pueden ser fácilmente utilizadas por los campesinos. En el caso nuestro, sin embargo, la propia naturaleza de las preguntas nos obligó a elaborar índices de participación, de individualismo, etc.; a crear una tipología de los campesinos y de la conciencia campesina; a realizar un muestreo según ciertas reglas científicas; a diseñar el cuestionario y a codificar y analizar los datos, etc. Casi todas éstas suelen ser un poco más complejas para los promotores que realizar un taller o una entrevista, por lo que es común en estos casos que aumente considerablemente el papel del cientista social que colabora y coinvestiga con los campesinos en el proceso de investigación-acción.

Para nuestra tercera fase de investigación, se elaboraron dos cuestionarios: uno para campesinos y otro para campesinas. Sabíamos de antemano que muy pocas mujeres estaban afiliadas a la comuna, y que aun éstas solían, participar menos que los hombres. Sin embargo, hicimos una encuesta para ellas destinadas a profundizar el conocimiento de este fenómeno y a comprender mejor la conciencia social de las mujeres y su participación por sí mismas y en comparación con los varones. Para la realización de las encuestas a las mujeres, fue necesario la capacitación de un grupo de ellas como encuestadoras, ya que consideramos que los promotores no podrían encuestar a las mujeres. Por un lado, a veces el tipo de preguntas era muy delicado e incluso íntimo, y por otro, el carácter desigual de las relaciones entre hombre y mujer, con actitudes machistas por un lado y tímidas por otro, eran factores que podrían haber dificultado o imposibilitado el establecimiento de una relación fluida, espontánea y de confianza con la mujer encuestada. Se capacitó a 14 mujeres, de las cuales se seleccionaron siete. Igual número de encuestadores varones fueron seleccionados entre los promotores.

El esquema de los cuestionarios fue elaborado por el autor de estas líneas. Los promotores/as colaboraron activamente en la operacionalización de los diferentes conceptos y en la formulación de las preguntas. Así, se logró que tanto los indicadores como también el lenguaje empleado correspondiesen al mundo conceptual y al lenguaje campesino de la zona. Sin embargo, fue necesario realizar tres pruebas antes de elaborar el cuestionario final.

El muestreo se realizó en dos fases. Primeramente se obtuvo una muestra selectiva de cinco comunas de entre las 18 afiliadas. Se excluyeron las cuatro comunas pesqueras porque se quería elaborar una tipología campesina y también porque eran evidentes las diferencias entre los procesos de participación en las comunas pesqueras y no pesqueras. Para la selección de las cinco comunas el criterio principal fue de que en su conjunto presentaran todos los tipos de campesinos existentes en la zona, cuyas características ya conocíamos los investigadores. Como criterios secundarios de selección se emplearon los niveles de participación de las comunas en las actividades de la UNOCOM y la presencia de un clima social favorable a la investigación.

A pesar de ser una muestra selectiva, los datos cuantitativos obtenidos mediante las encuestas a estas cinco comunas indican tendencias que pueden ser generalizadas a las demás comunas

campesinas (no pesqueras) afiliadas a la UNOCOM, e inclusive, muchas de las tendencias que se pudieron establecer pueden encontrarse a nivel de muchas comunas campesinas en el Ecuador.

En las cinco comunas seleccionadas, se extrajo una muestra de 25% de los hogares. La unidad mínima de la investigación estaba compuesta por todos los hombres y mujeres mayores de 18 años, edad en la cual una persona se puede afiliar a la comuna. Ya que interesaba también investigar quiénes y cuántas personas en el hogar estaban afiliadas a la comuna, se tomó como marco muestral los hogares y no los individuos. Se elaboró un plano con todos los hogares de cada comuna seleccionada y se extrajo una muestra sistemática de 25%, seleccionando el primer hogar al azar. En cada hogar se encuestaron a todas las personas mayores de 18 años simultáneamente para evitar intercambios de ideas sobre preguntas y respuestas que podrían haber causado cierto sesgo en la información. Además se incluyó como pequeña muestra selectiva los hogares de los directivos de las cinco comunas. En total se encuestó a 236 campesinos y a 236 campesinas. La codificación de los datos se realizó en dos fases. Primeramente, el mismo grupo encuestador codificó las respuestas. Ellos mismos también realizaron la ponderación de los valores de los diferentes indicadores o ítemes empleados para la elaboración de los índices. Después de la primera codificación, todos los códigos fueron controlados por el autor de este estudio con la ayuda de una encuestadora auxiliar. En este capítulo queremos presentar algunos datos obtenidos mediante el análisis computacional<sup>3</sup>. Por razones de espacio tenemos que limitarnos sólo a una parte de los datos. En otra ocasión esperamos poder presentar un análisis más amplio y además con mayores niveles de teorización.

En la segunda sección de este capítulo se presenta una definición de concepto de distribución de frecuencias del índice utilizado para medir los niveles de participación de los comuneros en sus comunas. En la tercera sección, se presenta una tipología campesina y se intenta dar una respuesta a las dos preguntas siguientes: ¿qué tipos de campesinos están afiliados a la comuna?, y, ¿cuáles participan más? La cuarta sección está dedicada a presentar los resultados de las relaciones encontradas entre algunos comportamientos y ciertas características personales y el nivel de participación. En la última sección se analiza la relación existente entre la conciencia y la participación campesina.

#### A. UNA DEFINICION DE PARTICIPACION Y EL INDICE PARA MEDIRLA

El concepto de participación es sumamente difícil de definir. En la literatura se encuentran múltiples definiciones, lo cual se debe a que el contenido de la palabra participación varía según el contexto en que se utiliza el concepto. Todos participamos en una sociedad determinada, en una unidad familiar y en diferentes grupos sociales específicos. Pero el contenido de la palabra participación es distinto en el contexto de la sociedad que en el contexto de un sindicato, por ejemplo. Mejor dicho, el contexto da una cierta significación al concepto de participación. Por ello se ha optado aquí por una alternativa tal vez pragmática, que consiste en indicar el contexto al definir el concepto del término participación. En el contexto de la organización campesina, se define la participación de la siguiente manera: participar es dar y poner algún recurso material dinero y/o no material (tiempo, conocimientos, voluntad, interés, emociones) conjuntamente con otras personas, para conseguir un fin común, en un compromiso permanente.

Para poder medir la participación de los comuneros en sus comunas, fue necesario operacionalizar el concepto y elaborar un índice. Como ya se indicó, esto se hizo conjuntamente con los promotores.

Los indicadores utilizados para construir el índice de participación fueron:

- la calidad de miembro de algún comité comunal en la actualidad o anteriormente<sup>4</sup>;

<sup>3</sup>El autor agradece a María Elena y Carlos Larrea por su colaboración en las labores de computación.

<sup>4</sup>Los comités comunales son: el comité de abastecimiento de alimentos básicos (tienda comunal), el de crédito, el de comercialización de productos agrícolas (maíz y paja toquilla) y el de educación.

- el número de meses que la persona encuestada está debiendo la cuota mensual de la comuna;
- la asistencia a las últimas cuatro asambleas de la comuna;
- la frecuencia con que opina en las asambleas de la comuna;
- el número de sugerencias para un proyecto nuevo de la comuna;
- la participación en una comisión de la comuna a La Libertad o Santa Elena en los últimos diez años<sup>5</sup>;
- la participación en una comisión de la comuna a Quito o a Guayaquil en los últimos diez años, y
- la participación en un desfile o manifestación de las comunas en Santa Elena.

A cada uno de estos ítemes se asignó un puntaje máximo de 2, de tal forma que el máximo teórico del índice fuese de 16. Mediante una fórmula simple, se ponderó cada ítem. El máximo obtenido fue 14.92.

De las 472 personas encuestadas, 221 eran miembros de la comuna, 183 hombres y 38 mujeres. Reduciendo la distribución de frecuencias de los puntos del índice de participación a cuatro células (niveles) se pueden presentar los resultados como sigue:

Cuadro 1  
DISTRIBUCION DE FRECUENCIA DE  
PARTICIPACION EN LA COMUNA<sup>6</sup>

Participación	Frecuencia absoluta	%
Mala (0-4.99)	60	27
Regular (5-6.99)	73	33
Buena (7-9.99)	59	27
Excelente (10-15)	29	13
<i>Total</i>	221	100

## B. LA TIPOLOGIA CAMPESINA: AFILIACION Y PARTICIPACION

En esta sección se presentan los datos relacionados con las preguntas sobre los tipos de campesinos afiliados a la comuna y sobre el grado de participación de cada uno de ellos. Es obvio que para ello fue necesario elaborar una tipología campesina, a la cual nos dedicamos primero, para después establecer la relación entre esa tipología y la afiliación y participación, respectivamente.

### 1. *Nuestro modelo de la tipología campesina*

Antes de entrar en la propia elaboración de nuestra tipología, es menester hacer una observación importante de carácter metodológico. La elaboración y el uso de tipologías han recibido mucha atención en los últimos tiempos de parte de los investigadores del agro latinoamericano. Normalmente estas tipologías consisten en una clasificación de *unidades familiares*, sobre la base de ciertas variables. Se trata, entonces, de construcciones teóricas o empíricas basadas en la economía familiar como unidad de análisis, que es una metodología correcta, dadas las características colectivas e

<sup>5</sup>La Libertad y Santa Elena quedan a unos 40 km de la zona investigada.

<sup>6</sup>Estadígrafos: promedio = 6.42  
desviación tipo = 2.95  
límite de confianza para la media: nivel 95%  
6.03 < media < 6.81

inseparables de producción y de consumo de las economías campesinas. Sin embargo, semejante estrategia metodológica no tenía mucho sentido para nuestra investigación, ya que estábamos más interesados en investigar y analizar la participación de los comuneros, o sea de los individuos. Nuestra unidad de análisis necesariamente debía ser el campesino individual, y por ende nuestra tipología debía estar referida a los individuos. Asimismo hubo otra justificación para elaborar una tipología de campesinos individuales. La zona investigada, anteriormente muy fértil y abundante en producción agropecuaria, se ha transformado en un semidesierto por efecto de una sequía. Una de las consecuencias de este cambio climatológico ha sido que la economía familiar se ha desintegrado substancialmente, sobre todo si se la considera como unidad de producción, pero también si se la visualiza como unidad de consumo. Las economías familiares actualmente existentes pueden ser consideradas como economías de supervivencia, cuyos diferentes integrantes muchas veces buscan ingresos en forma netamente individual y distinta uno del otro. Un padre de familia se puede dedicar a su chacra, mientras un hijo es pescador, otro se dedica a la producción de carbón, otro es jornalero agrícola, etc. Lógicamente esta desintegración de la economía familiar como unidad de producción tiene consecuencias para la forma en que se realiza el consumo de los diferentes ingresos. Para ello más bien prevalecen criterios y normas individuales que familiares, como ocurría anteriormente.

Ahora bien, para elaborar una tipología campesina, se consideraron dos criterios estructurales y mutuamente interrelacionados, que a mi juicio dan cuenta adecuadamente de las diferencias que existen entre las diversas categorías de campesinos, como también de la forma en la cual éstas se articulan con el sistema global. El punto de partida y el criterio fundamental para nuestra tipología fueron las relaciones sociales de producción en el proceso de trabajo del campesino, concretamente, la compra y/o la venta de fuerza de trabajo. Este criterio como sabemos, lleva a la ya clásica distinción entre campesinos ricos, medios y pobres. Los campesinos ricos compran fuerza de trabajo a terceros en forma sistemática, el campesino medio ni compra ni vende fuerza de trabajo (o poco), y el campesino pobre vende su fuerza de trabajo en mayor o menor grado. A estas tres categorías se añadió una cuarta, que según muchos investigadores marxistas, no forma parte del campesinado, a saber el proletario rural, que depende (casi) exclusivamente de la venta de su fuerza de trabajo. Puesto que el papel que juega la fuerza de trabajo en el proceso de trabajo sólo indica parcialmente algo sobre la forma en que el campesino se articula con los diferentes mercados (en este caso el mercado de trabajo), se consideró útil emplear un segundo criterio, tomado de Bengoa, es decir las relaciones con los diferentes mercados<sup>7</sup>. Este criterio de clasificación es complementario y de menor importancia que las relaciones sociales de producción, y sirve para subdiferenciar y clarificar las categorías ya establecidas sobre la base de las relaciones sociales de producción<sup>8</sup>.

Se trataba en seguida de operacionalizar las relaciones con los diferentes mercados. Para ello se razonó de la manera siguiente: un campesino puede ganar ingresos de tres maneras:

- i) el autoconsumo de (parte de) su producción (PA);
- ii) la venta de (parte de) su producción en el mercado (PM), y
- iii) el salario (cualquiera sea la forma que obtenga: dinero, bienes, tierra) obtenido mediante la venta de su fuerza de trabajo (S)

El total de los ingresos (TI) es la suma de estos tres elementos básicos, o sea  $TI = PA + PM + S$ . Es obvio que sólo en algunos casos el campesino combina estos tres elementos. En la mayoría de los casos uno o dos elementos dominan, y justamente esta importancia relativa de los diferentes elementos indica la manera en que el campesino se articula con el sistema capitalista.

<sup>7</sup>José Bengoa, "Economía campesina y acumulación capitalista", en: *Economía campesina*, varios autores, Lima, Centro de Estudio y Promoción del Desarrollo (DESCO), 1979.

<sup>8</sup>Es de hacer notar que Bengoa utiliza las relaciones con los diferentes mercados, para diferenciar internamente la categoría de los campesinos pobres, mientras que aquí se ha utilizado este mismo criterio como elemento para clarificar todas las categorías de nuestra tipología.

Si se combinan estos dos criterios fundamentales, las relaciones sociales de producción y las relaciones con los diferentes mercados, se llega a la siguiente clasificación simple:

Cuadro 2  
TIPOS DE CAMPESINOS SEGUN LAS RELACIONES SOCIALES  
DE PRODUCCION Y LAS RELACIONES  
CON LOS DIFERENTES MERCADOS

Tipo de campesino	Indicadores primarios	
	Compra-venta de fuerza de trabajo	Origen de los ingresos
Campesino rico	compra sistemáticamente	PM + (pa)
Campesino medio	no vende, compra ocasionalmente	PA + PM
Campesino pobre	vende	PA + PM + S
Proletario rural	vende	S

Así, para el campesino rico la producción para el mercado (PM) constituye el elemento de ingreso más importante y muchas veces el único. La producción para el autoconsumo está ausente o es mínima (este último caso podíamos indicar con (pa) ), y tampoco vende fuerza de trabajo. Para el  $TI = PM + (pa)$ .

El campesino medio es el representante más típico del campesinado en términos ideal-típicos. Vive en gran parte de la producción para el autoconsumo (PA) y vende, según las circunstancias, una parte de su producción para el mercado (PM). (La parte vendida al mercado no necesariamente constituye un excedente). No vende fuerza de trabajo, pero sí puede comprar ocasionalmente fuerza de trabajo para actividades como la preparación del suelo y la cosecha, por ejemplo. La categoría de campesinos pobres está integrada por aquellos campesinos que no son capaces de acumular, como el campesino medio. Muchas veces ni siquiera producen lo suficiente para reproducir los instrumentos de trabajo; a lo más alcanzan niveles de subsistencia, para lo cual combinan la producción para el autoconsumo (PA), la producción para el mercado (PM) y la venta de fuerza de trabajo (S); o sea, para el campesino pobre,  $TI = PA + PM + S$ . Es obvio que la forma en la que se relacionan estos tres elementos puede variar de un campesino a otro. En la realidad social encontramos un sinnúmero de campesinos pobres, es decir que la categoría de campesinos pobres es internamente diferenciada, como también se verá más adelante en nuestro caso. Por último, está la cuarta categoría de proletarios rurales, que por no disponer de medios de producción dependen (casi) exclusivamente de la venta de su fuerza de trabajo.

Hasta aquí se ha hecho una clasificación muy simple todavía, utilizando solamente dos criterios: las relaciones sociales de producción y las relaciones con los diferentes mercados. La realidad social sin embargo presenta una situación mucho más compleja. Ya se señaló el fenómeno de la diferenciación interna del campesinado pobre, pero también las otras categorías pueden tener sus particularidades. Para caracterizar en forma más completa una estructura agraria dada, es necesario utilizar criterios complementarios, los que por supuesto dependen de las particularidades de cada zona específica y/o de los objetivos de la tipología.

En nuestro caso se han añadido los siguientes criterios: el tipo de ocupación del campesino, la forma de producción, el porcentaje de tierra en cultivo, la tierra cultivada equivalente y, el capital agrario.

Para tener en cuenta la heterogeneidad y gran diversidad de actividades económicas en la zona estudiada, se estableció una tipología ocupacional de once diferentes actores económicos. En un extremo se ubicó al campesino puro, sin ninguna actividad complementaria, seguido por el campesino dedicado principalmente a la agricultura y con una segunda actividad artesanal. En el

otro extremo se colocó como penúltimo actor económico al proletario no puro, quien además de vender su fuerza de trabajo, se dedica a actividades no agrícolas, seguido por el último actor económico, el proletario puro.

Para resumir las diferencias que existen en cuanto *la forma de producción* de los diferentes tipos de campesinos, se realizó el análisis de los componentes principales de las siguientes variables: el tipo de mano de obra utilizada en la chacra; el número de jornales pagados en los últimos 12 meses; el excedente o la escasez de mano de obra familiar para el trabajo agrícola en el invierno y en el verano; el número de trabajadores contratados para el ciclo de un cultivo; el tiempo dedicado al trabajo en la chacra anualmente; el hecho de que los ingresos provenientes de la chacra permiten o no subsistir durante todo el año, y la fuente principal de ingresos de quienes tienen ingresos fuera de la agricultura. Para la elaboración de esta tipología campesina, se sustituyen estas variables por el primer componente principal<sup>9</sup>. Este da cuenta sobre todo de la compra de fuerza de trabajo y del tiempo dedicado al trabajo en la chacra. En un extremo se encuentran los campesinos que compran mucha fuerza de trabajo y que se dedican mucho tiempo al año a la agricultura. En el otro extremo están los campesinos que no compran fuerza de trabajo y que se dedican poco tiempo a la agricultura.

*El porcentaje de tierra cultivada* es la suma de la superficie cultivada dividida para el hectareaje total que posee el campesino.

*La tierra cultivada equivalente* es la superficie cultivada multiplicada por un factor de ponderación que representa diferentes cultivos los que a su vez son asociados con ciertos tipos de campesinos. Partiendo de un factor de ponderación de 1 para los cultivos de renta de más riesgo, pero también de más rentabilidad, el tomate y el pimiento (asociados con los estratos más altos del campesinado de la zona), paja toquilla y maíz obtienen un factor de ponderación de 0.6; pepino, sandía y melón de 0.5 y los demás cultivos de 0.25. El factor de ponderación está basado en la rentabilidad del cultivo.

Por último la quinta variable, *el capital agrario*, que está compuesto por el número de bombas de riego, el número de bombas de fumigar y el crédito institucional recibido<sup>10</sup>.

Cabe hacer notar que la sexta variable utilizada para la elaboración de nuestra tipología, la venta de fuerza de trabajo, que como mencionamos anteriormente es el indicador principal de nuestra tipología, está medida en número de jornales vendidos en el último año, con un máximo de 300.

El otro indicador de nuestra tipología, denominado origen de los ingresos, no está representado en forma explícita por ninguna variable, sino que está implícitamente representado por la tipología ocupacional.

Sobre la base de estas seis variables elaboramos nuestra tipología campesina, utilizando la técnica de los componentes principales<sup>11</sup>. El análisis y la interpretación dieron lugar a tipología de nueve tipos de campesinos diferentes, cuyas características principales están resumidas en el siguiente cuadro.

*El campesino rico* en la zona es el horticultor, que se dedica sobre todo al cultivo del tomate y del pimiento. Dispone de las mejores tierras y aguas, además de otros medios de producción suficientes

<sup>9</sup>El primer componente principal da cuenta de 29% de la varianza total.

<sup>10</sup>Las ponderaciones de los puntos de cada uno de estos ítemes son los siguientes:

10 puntos para cada bomba de riego

2 puntos para cada bomba de fumigar

1 punto por cada 10.000 sucres recibidos en crédito institucional.

<sup>11</sup>Los dos primeros componentes principales dan cuenta de 60.6% de la varianza total, por lo cual se consideró que la sustitución de las variables originales por los dos primeros componentes principales implicó poca pérdida de información. Hemos podido definir los "tipos", es decir, clasificar a cada encuestado, estableciendo conglomerados de puntos en el gráfico representados por los dos primeros componentes principales y los vectores característicos. Además, se consultaron los valores originales (no tipificados) de las variables para poder realizar la tipificación con un máximo de confiabilidad, sobre todo en el caso de los puntos que gráficamente eran difíciles de tipificar.

Se indica a continuación la matriz de correlaciones y la matriz de factores:

Cuadro 3  
TIPOLOGIA CAMPESINA GENERADA POR LA INVESTIGACION

Tipo de campesino	Indicadores principales		
	N	compra-venta de fuerza de trabajo	proveniencia de los ingresos
1. Campesino rico	19	compra sistemáticamente	PM (agraria)
2. Campesino medio con actividades complementarias	11	compra y vende	PM (agr.)+S+(pa)
3. Campesino medio puro	28	compra	PM(agr.)+(pa)
4. Campesino pobre puro	14	ni compra ni vende	PM(agr.)+(pa)
5. Campesino pobre principalmente no agrario	43	ni compra ni vende	PM(no-agr.)+PM(agr.)+(pa)
6. Campesino artesano sin tierra	31	no vende, o vende muy poco	PM(no-agr.)+(s)
7. Campesino pobre principalmente no agrario poco proletarizado	32	no compra, vende poco	PM(no-agr.)+PM(agr.)+S
8. Campesinos proletarizados con tierra	28	vende	S + (pm)
9. Proletarios rurales sin tierra	30	vende	S
<i>Total</i>	236		

para poder producir en forma (casi) continua. Trabaja con mucho crédito institucional, y por lo general contrata a trabajadores mientras dura un ciclo de cultivo.

*El campesino medio con actividades complementarias* presenta un caso muy interesante. Combina la compra de fuerza de trabajo para el trabajo agrícola con la venta de su propia fuerza de trabajo durante los meses en que las condiciones climatológicas no se prestan para la agricultura. En esta

Variable	Matriz de correlaciones					
Tipología ocupacional	+ 1.00	-.470	+.351	-.035	+.460	+.196
Venta de fuerza de trabajo	-.470	+1.00	-.186	+.112	-.255	-.116
Tierra cultivada equivalente	+.351	-.186	+1.00	+.276	+.400	+.367
Porcentaje de tierra cultivada	-.035	+.112	+.276	+1.00	+.092	+.094
Forma de producción	+.460	-.255	+.400	+.092	+1.00	+.510
Capital agrario	+.196	-.116	+.367	+.094	+.510	+1.00

Variable	Matriz de factores	
	F 1	F 2
Tipología ocupacional	+.467	+.348
Venta de fuerza de trabajo	-.345	-.526
Tierra cultivada equivalente	+.454	-.293
Porcentaje de tierra cultivada	+.116	-.670
Forma de producción	+.518	-.052
Capital agrario	+.419	-.253
Porcentaje acumulado de la varianza total	39.46	60.62
Valores característicos	2.36	1.26

época del año, mientras el campesino rico consume parte de sus ahorros, el campesino medio migra a otras partes. Se dedica a cultivos hortícolas (aunque muchas veces a los de menor riesgo y rentabilidad, como la sandía, el melón y el pepino), como asimismo a cultivos de invierno, principalmente el maíz.

*El campesino medio puro* compra más fuerza de trabajo que el anterior, pero no vende. Aquí encontramos, por ejemplo, al productor de paja toquilla, que es un cultivo de montaña. La producción para el autoconsumo por lo general es escasa.

*El campesino pobre puro* no compra ni vende fuerza de trabajo. En este sentido corresponde al típico campesino en términos ideal-típicos. No puede obtener mayores niveles de producción por falta de medios de producción, sobre todo agua y crédito.

*El campesino pobre principalmente no agrario* es idéntico al anterior, en el sentido de que no compra ni vende fuerza de trabajo, pero sin embargo se dedica principalmente a actividades no agrícolas, como la extracción de yeso, la tala de madera y la pesca de larvas de camarón. En el invierno cultiva maíz y productos de autoconsumo.

*El campesino artesano sin tierra* se dedica a actividades como la ebanistería, la sastrería, la albañilería, la carpintería, la electrotécnica, etc. Si vende fuerza de trabajo, ésta es muy poca y nunca supera el 10% de su tiempo de trabajo.

*El campesino pobre principalmente no agrario poco proletarizado* se diferencia del campesino pobre, principalmente no agrario, por vender su fuerza de trabajo en 25% de su tiempo de trabajo.

*El campesino proletarizado con tierra* es el campesino para quien la tierra no presenta ningún factor productivo, pues vive casi exclusivamente de la venta de su fuerza de trabajo.

Por último *el proletario rural* es aquel que no dispone de tierra y quien también vive de la venta de su fuerza de trabajo.

#### *Nuestra tipología y la afiliación a la comuna*

Después de haber presentado una idea muy global y esquemática todavía de los diferentes tipos de campesinos considerados en la investigación, es posible dar una respuesta a la primera pregunta de la investigación de esta sección, o sea, ¿qué tipos de campesinos están afiliados a la comuna? En la sección c) nos preocuparemos del grado de participación de cada uno de estos tipos.

Cuadro 4  
NUESTRA TIPOLOGIA Y AFILIACION A LA COMUNA

Tipo de campesino	Nº de afiliados	Nº de no afiliados	Nº total
1. Campesino rico	18	1	19
2. Campesino medio con actividades complementarias	9	2	11
3. Campesino medio puro	28	0	28
4. Campesino pobre puro	12	2	14
5. Campesino pobre no agrario	35	8	43
6. Campesino artesano sin tierra	16	15	31
7. Campesino pobre no agrario poco proletarizado	25	7	32
8. Campesinos proletarizados con tierra	25	3	28
9. Proletarios rurales	15	15	30
<i>Total</i>	183	53	236

Como se puede observar, la mayoría de los no afiliados pertenecen a las dos categorías de campesinos sin tierra: el campesino artesano y el proletario rural sin tierra (tipos 6 y 9). Este resultado apenas puede sorprender si se tiene en cuenta que una de las razones principales para

afiliarse a la comuna consiste justamente en conseguir tierra. Sin embargo, llama la atención que la mitad de los campesinos sin tierra sí estén afiliados a la comuna, lo cual hace suponer que existen otras razones e incentivos para afiliarse. Además de los campesinos sin tierra, un número más limitado de no afiliados proviene de las filas de aquellos campesinos que se dedican a actividades principalmente no agrícolas.

No cabe entrar aquí en un análisis profundo sobre la afiliación a la comuna. Sólo basta indicar las razones principales de afiliación mencionadas por los encuestados. La tercera parte de los comuneros dio como primera respuesta a la pregunta de por qué se habían afiliado a la comuna, que lo habían hecho por obligación, es decir porque la ley (de comunas) así lo exigía. A mi juicio esto es una expresión de la forma legalista de pensar y de actuar de gran parte del campesinado de la zona. Como segunda razón señalaron la necesidad de obtener tierras (22%), seguida por la de conseguir respaldo para la defensa de la tierra (20%). La importancia de organizarse y fortalecer la unión entre todos los campesinos fue mencionada como cuarta razón más importante (10%). El resto de las respuestas se refería a otros incentivos materiales y no materiales de la comuna.

A pesar de que el número de mujeres afiliadas es limitado (38), es interesante ver por qué razones se afiliaron. La razón más importante es la de obtener respaldo para la defensa de la tierra (32%). Esta respuesta es muy comprensible si se considera que muchas mujeres que quedan viudas, se afilian a la comuna para no perder los terrenos que tenía el esposo. En segundo lugar, se mencionó la importancia de la organización y unión campesina (21%), o sea, en términos relativos, esta razón tiene más importancia para mujeres que para hombres. Como tercera razón, se mencionó la de obtener tierras (19%) e igual número dio como cuarta respuesta la posibilidad de afiliarse a un seguro médico campesino por intermedio de la comuna. La razón legalista no constituía motivo importante para las mujeres encuestadas.

### 3. La tipología empleada en este estudio y la participación campesina

De igual forma se puede analizar ahora la participación en la comuna de cada una de estas categorías de campesinos, observando el siguiente cuadro.

Cuadro 5  
LA TIPOLOGIA Y LA PARTICIPACION CAMPESINA

Tipo de campesino	Participación					N
	Media	Mala	Regular	Buena	Excelente	
Rico	8.48	0	4	10	4	18
Medio con actividad complementaria	7.26	2	3	2	2	9
Medio puro	6.96	6	7	9	6	28
Pobre puro	6.11	4	4	1	3	12
Pobre no agraria	5.94	13	11	7	4	35
Artesano sin tierra	5.92	7	2	4	3	16
No agrario poco proletarizado	5.83	8	12	2	3	35
Proletarizados con tierra	6.95	3	11	8	3	25
Proletarios rurales sin tierra	5.83	6	3	5	1	15
<i>Total</i>	6.54	49	57	48	29	183

En el cuadro 5 se indica la misma tendencia que en el cuadro anterior sobre afiliación a la comuna. Las categorías de campesinos que obtienen valores bajos (menores de 6) en el índice de participación, son de nuevo los campesinos sin tierra y los que se dedican principalmente a

actividades no agrícolas. También los campesinos pobres puros participan relativamente poco. Sorprendentemente, los campesinos proletarizados sin tierra participan igual que los campesinos medios puros. Los valores más altos de participación se encuentran en los campesinos ricos y después, en los campesinos medios con actividades complementarias. Sin embargo, debemos tener en cuenta que en el caso de estas dos últimas categorías, puede intervenir el factor liderazgo.

A pesar de estas tendencias globales, no se encontró una correlación clara entre nuestra tipología y la participación en la comuna. Mediante el análisis de componentes principales<sup>12</sup> y de regresiones lineales múltiples<sup>13</sup>, también se descubrió que no existían correlaciones significativas entre la participación y ciertas variables estructurales, como el tipo de ocupación, la venta de forma de trabajo o la fuerza de producción del campesino. Como se verá en las secciones siguientes, la participación en las comunas está más bien correlacionada con la conciencia campesina y otros comportamientos, como el individualismo y el conformismo por un lado, y ciertas características personales, por otro.

<sup>12</sup>Se indica a continuación la matriz de correlaciones y la matriz de factores de nuestro análisis de componentes principales.

Variable	Matriz de correlaciones								
Participación	+1.00	-.400	-.369	+.318	+.527	+.529	+1.69	+.006	+.277
Conformismo	-.400	+1.00	+.377	-.300	-.262	-.397	+.108	-.138	-.049
Individualismo	-.369	+.377	+1.00	-.164	-.243	-.505	-.043	-.021	-.074
Alfabetismo	+.318	-.300	-.164	+1.00	+.294	+.362	-.113	+.221	+.118
Liderazgo	+.527	-.262	-.243	+.294	+1.00	+.290	+.248	-.211	+.187
Conciencia	+.529	-.397	-.505	+.362	+.290	+1.00	-.002	+.120	+.170
Tipología campesina	+.169	+.108	-.043	-.113	+.248	-.002	+1.00	-.705	+.724
Venta de fuerza de trabajo	+.006	-.138	-.021	+.221	-.211	+.120	-.705	+1.00	-.299
Forma de producción	+.277	-.049	-.074	+.118	+.187	+.170	+.724	-.299	+1.00

Variable	Matriz de factores	
	F 1	F 2
Participación	+.469	+.033
Conformismo	-.349	-.235
Individualismo	-.359	-.127
Alfabetismo	+.302	+.222
Liderazgo	+.387	-.093
Conciencia	+.430	+.178
Tipología campesina	+.181	-.603
Venta de fuerza de trabajo	-.058	+.543
Forma de producción	+.261	-.424
Porcentaje acumulado de la varianza total	32.49	57.47
Valores característicos	2.92	2.24

<sup>13</sup>Se realizaron diferentes regresiones lineales múltiples. El resultado que se presenta aquí indica claramente que la participación depende sobre todo de variables no-estructurales.

La variable dependiente es la participación

Coefficientes de la ecuación:

Constante	: 7.71 -04
Conformismo	: -.14
Individualismo	: -.06
Alfabetismo	: -.04
Liderazgo	: .37
Conciencia	: .32

Coefficiente de determinación = .46

Coefficiente de correlación múltiple (R) = .67

Incluyendo una u otra variable estructural, la R se aumentó sólo un poco, hasta .71, para abarcar la variable 'forma de producción'.

## C. PARTICIPACION Y ALGUNAS CARACTERISTICAS PERSONALES

En esta sección se presentan los resultados obtenidos de las relaciones que existen entre la participación en la comuna y las siguientes variables personales: estatus socioeconómico, sexo, edad, liderazgo, alfabetismo, individualismo y conformismo. Con la (lógica) excepción de la variable sexo, los resultados presentados se refieren a los 183 hombres afiliados, ya que el número de mujeres afiliadas por la comuna (38) es muy limitado como para poder justificar conclusiones cuantitativas más amplias.

### 1. Participación y estatus socioeconómico

¿Quiénes participan más en la comuna, los más ricos, los medianos, o los más pobres? Para poder dar una respuesta a esta pregunta, fue menester elaborar un índice destinado a medir el estatus socioeconómico de cada encuestado, que incluía bienes de consumo y bienes de capital, como también la forma de posesión, el tipo y la calidad de la casa. El máximo teórico es de 46, el máximo realizado 38 y la media es de 8.3. Los resultados obtenidos figuran en el siguiente cuadro.

Cuadro 6  
PARTICIPACION DE COMUNEROS Y SU ESTATUS SOCIOECONOMICO

Participación	Estatus socioeconómico				Total
	Bajo (0-4.99)	Medio-bajo (5-9.99)	Medio-alto (10-19.99)	Alto (20-38)	
Mala	20 ( 39.2)	22 ( 27.1)	7 ( 17.5)	0	49 ( 26.8)
Regular	18 ( 35.3)	25 ( 30.9)	10 ( 25.0)	4 ( 36.4)	57 ( 31.2)
Buena	7 ( 13.7)	21 ( 25.9)	14 ( 35.0)	6 ( 54.4)	48 ( 26.2)
Excelente	6 ( 11.8)	13 ( 16.1)	9 ( 22.5)	1 ( 9.1)	29 ( 15.8)
Total	51 (100.0)	81 (100.0)	40 (100.0)	11 (100.0)	183 (100.0)
Participación media	5.43	6.62	7.52	7.39	6.54

Como se puede observar en el cuadro, no son los comuneros más pobres los que participan más en la comuna. En la medida en que aumenta el estatus socioeconómico también aumenta la participación hasta llegar a los niveles más altos en el estrato de aquellos comuneros con un estatus socioeconómico medio alto. Luego con los comuneros de más alto estatus, otra vez baja un poco, pero sigue manteniendo niveles relativamente altos de participación. En términos generales, podemos concluir que el estrato de comuneros con un estatus medio alto es el que más participa en la comuna. El estrato más pobre obtiene los niveles más bajos de participación.

### 2. Participación y sexo

Sobre la base de nuestra práctica en el trabajo con las comunas, ya supimos no sólo que las mujeres se afilian menos a la comuna que los hombres, sino también que las mujeres afiliadas participan menos en la comuna que los varones. Los datos cuantitativos de la encuesta confirmaron esta tendencia, como lo demuestra el siguiente cuadro.

Cuadro 7  
PARTICIPACION Y SEXO

Participación	Sexo		
	Hombres	Mujeres	Total
Mala	49 (26.8)	11 (28.9)	60 (27.2)
Regular	57 (31.2)	16 (42.1)	73 (33.0)
Buena	48 (26.2)	11 (28.9)	59 (26.7)
Excelente	29 (15.8)	0	29 (13.1)
<i>Total</i>	183 (100.0)	38 (999)	221 (100.0)
Participación media	6.54	5.89	6.42

Sin embargo, si se excluye a los comuneros que alcanzan niveles excelentes de participación por el hecho de que por lo general son los dirigentes (como se verá más adelante), no hay mucha diferencia en términos relativos entre los hombres y las mujeres. Para comprender esto debe tenerse en cuenta que nuestro índice no sólo mide lo que más llama la atención en las asambleas —la frecuencia de opinión— sino también variables como la participación económica y la participación en desfiles, por ejemplo. En cuanto a estas dos variables, las mujeres obtienen niveles más altos que los hombres.

### 3. Participación y edad

Un factor que llama mucho la atención es la escasa participación de los jóvenes en la comuna, por lo que la edad prometía ser un factor de estratificación muy interesante para nuestro estudio. El análisis mediante regresión cúbica demostró que cuando los jóvenes se afilian a la comuna, su participación en primera instancia es baja, pero aumenta a medida que avanzan en la edad. Los comuneros que más participan tienen entre 35 y 45 años. La participación baja gradualmente a partir de los 50 años, y rápidamente a partir de los 60. El fenómeno más importante de estas tendencias para la organización campesina es que el nivel de participación de muchos jóvenes es bajo. Ello se debe a varios factores: por un lado, los jóvenes se ven obligados cada vez más a ocuparse en actividades no agrícolas, por falta de tierra o por el hecho de que las condiciones climatológicas, sobre todo la falta de agua, y/o la falta de medios de producción no permiten la producción agrícola. Anteriormente ya vimos que la participación de comuneros que no tienen tierra o que realizan actividades no agrícolas es más baja que en el caso de comuneros que tienen tierra y/o que realizan actividades agrícolas. Por otro lado el hecho de que muchos comuneros jóvenes migren durante algunos meses al año a otras zonas para ganarse la vida lógicamente tiene mucha influencia en los procesos de participación, ya que no están presentes en su comuna durante algún tiempo al año, y al estar lejos de la comuna pierden contacto e interés en participar en la comuna.

### 4. Participación y dirigencia

Es casi tautológico decir que los dirigentes participan más que los no dirigentes; ocurre pues que los dirigentes asisten (casi) siempre a las asambleas, hablan y discuten más, y casi siempre son ellos los que integran comisiones, etc. Por consiguiente, no sorprende en absoluto que exista una correlación alta entre la participación y el factor liderazgo, como lo muestra el siguiente cuadro y también el análisis basado en componentes principales<sup>14</sup>.

<sup>14</sup>Véase la nota 12.

Cuadro 8  
PARTICIPACION Y LIDERAZGO

Participación	Dirigencia			Total
	Nunca dirigentes	Dirigentes una vez	Dirigentes repetidas veces	
Mala	46 ( 35.4)	1 ( 4.4)	2 ( 6.7)	49 ( 26.8)
Regular	48 ( 36.9)	6 ( 26.1)	3 ( 10.0)	57 ( 31.2)
Buena	33 ( 25.4)	7 ( 30.4)	8 ( 26.7)	48 ( 26.2)
Excelente	3 ( 2.3)	9 ( 39.1)	17 ( 56.6)	29 ( 15.8)
Total	130 (100.0)	23 (100.0)	30 (100.0)	183 (100.0)
Participación media	5.35	8.84	9.89	6.54

Se puede observar claramente que aquellos comuneros que nunca han sido dirigentes obtienen puntajes de participación mucho más bajos que los dirigentes. Dentro de la categoría dirigentes, los que han sido dirigentes más de una vez participan más que los comuneros que sólo una vez han sido dirigentes.

#### 5. Participación y alfabetismo

Para medir el alfabetismo se elaboró un índice muy sencillo que consta de tres ítemes (saber leer, saber escribir y saber sumar y restar) con cargos de 0 (no), 1 (regular) o 2 (bien) por cada ítem. Se prefirió la variable alfabetismo sobre la variable escolaridad (en número de años de educación formal) ya que la última no necesariamente indica el grado de la capacidad de leer, escribir, sumar y restar. El análisis basado en componentes principales nos indicó que existía una correlación muy estrecha entre la participación en la comuna y el grado de alfabetismo<sup>15</sup>, lo cual se aprecia también en el cuadro correspondiente.

Cuadro 9  
PARTICIPACION Y ALFABETISMO

Participación	Alfabetismo			Total
	Bajo (0-1)	Mediano (2-4)	Alto (5-6)	
Mala	16 (43.2)	23 ( 27.1)	10 ( 16.4)	49 ( 26.8)
Regular	16 (43.2)	26 ( 30.6)	15 ( 24.6)	57 ( 31.2)
Buena	4 (10.8)	22 ( 25.9)	22 ( 36.1)	48 ( 26.2)
Excelente	1 ( 2.7)	14 ( 16.4)	14 ( 22.9)	29 ( 15.8)
Total	37 (99.9)	85 (100.0)	61 (100.0)	183 (100.0)
Participación media	4.93	6.43	7.66	6.54

La conclusión empírica es clarísima: cuanto más alto es el grado de alfabetismo, tanto más alto es el nivel de participación.

<sup>15</sup>Véase la nota 12.

## 6. Participación e individualismo

El individualismo es una de las características del comportamiento campesino que ha sido considerado por los propios campesinos en la fase cualitativa de la investigación como uno de los factores más negativos para la participación. Mediante nuestro análisis de los componentes principales se obtuvo el mismo resultado<sup>16</sup>. El individualismo se midió mediante un índice de nueve ítemes, que evaluaban tanto los comportamientos concretos como las actitudes individualistas<sup>17</sup>. El máximo teórico es de 10 y la media 3.86.

Cuadro 10  
PARTICIPACION E INDIVIDUALISMO

Participación	Individualismo			Total
	Bajo (0-2)	Medio (3-4)	Alto (5-10)	
Mala	11 ( 15.5)	18 ( 26.9)	20 (44.4)	49 ( 26.8)
Regular	20 ( 28.2)	28 ( 41.8)	9 (20.0)	57 ( 31.2)
Buena	21 ( 29.6)	13 ( 19.4)	14 (31.1)	48 ( 26.2)
Excelente	19 ( 26.7)	8 ( 11.9)	2 (44.4)	29 ( 15.8)
Total	71 (100.0)	67 (100.0)	45 (99.9)	183 (100.0)
Participación media	7.70	6.11	5.32	6.54

## 7. Participación y conformismo

Por último se presentan los datos que indican la relación existente entre el conformismo de los comuneros y su grado de participación en la comuna. El análisis de los componentes principales había indicado una correlación alta y negativa entre ambas variables<sup>18</sup>. De igual forma que en el caso anterior, se elaboró un índice para medir tanto los comportamientos concretos como las actitudes conformistas<sup>19</sup>, compuesto de siete ítemes una carga máxima de 1 por ítem, por lo cual el

<sup>16</sup>Véase la nota 12.

<sup>17</sup>Los ítemes utilizados para construir el índice de individualismo son:

- La participación en trabajos comunitarios.
- La preferencia para trabajar en forma grupal o individual.
- La actitud respecto de si para solucionar un problema familiar el campesino consulta a otras personas o intenta solucionarlo solo.
- La importancia relativa dada a la información sobre una minga o información sobre los requisitos para conseguir un crédito individual.
- El acuerdo con el trabajo voluntario o remunerado en la construcción de la tienda comunal.
- La preferencia de vender maíz a la organización campesina o a los intermediarios cuando los precios son iguales.
- La preferencia de vender maíz a la organización campesina o a los intermediarios cuando los intermediarios pagan 30 sucres más por quintal.
- La voluntad de prestar una bomba de riego a su vecino o a otra persona.
- Estar dispuesto a formar parte de un grupo para conseguir un crédito.

<sup>18</sup>Véase la nota 12.

<sup>19</sup>Los ítemes (preguntas) utilizadas para construir el índice de conformismo son:

- ¿Qué hace usted ante su situación de pobreza?
- ¿Qué hizo usted durante las inundaciones del crudo invierno 1982-1983 para mejorar su situación económica?
- Si en los próximos meses los precios de los víveres suben el doble, ¿qué haría usted?
- Cuando el Gobierno ofrece una obra a su comunidad y éste no cumple, ¿qué hace usted?
- Al descubrir que el dueño de la tienda le está pesando menos de lo justo, ¿qué hace usted?
- ¿Está usted de acuerdo con el dicho "Siempre habrá injusticia en el mundo"?
- ¿Está usted de acuerdo con el dicho "No se puede cambiar el destino"?

máximo teórico es de 7. La media realizada fue de 4.39. También el cuadro demuestra claramente que los menos conformistas participan más, y viceversa.

Cuadro 11  
PARTICIPACION Y CONFORMISMO

Participación	Conformismo				Total
	Muy bajo (0-2)	Bajo (3)	Medio (4)	Alto (5-7)	
Mala	3 ( 9.7)	8 ( 15.7)	18 ( 34.0)	20 ( 41.6)	49 ( 26.8)
Regular	7 ( 22.6)	15 ( 29.4)	21 ( 39.6)	14 ( 29.2)	57 ( 31.2)
Buena	12 ( 38.7)	15 ( 29.4)	7 ( 13.2)	14 ( 29.2)	48 ( 26.2)
Excelente	9 ( 29.0)	13 ( 25.5)	7 ( 13.2)	0	29 ( 15.8)
Total	31 (100.0)	51 (100.0)	53 (100.0)	48 (100.0)	183 (100.0)
Participación media	8.49	7.50	5.98	4.85	6.54

## D. PARTICIPACION Y CONCIENCIA CAMPESINA

### 1. Una tipología de la conciencia campesina

La práctica misma en el trabajo continuo y sistemático con la organización de segundo grado y las bases campesinas, como también las experiencias con otras organizaciones campesinas en el Ecuador, habían demostrado que los factores ideológicos juegan un papel muy importante en los procesos de participación y organización. Aún más, como ya se señaló anteriormente, los talleres de investigación (cualitativa) revelaron que además de ciertos comportamientos, que como el individualismo y el conformismo, pueden obstaculizar procesos organizativos, hace falta investigar en forma más específica la influencia de la conciencia campesina como factor que puede motivar o entorpecer los procesos de participación y organización campesinas. Un planteamiento semejante ha formulado Archetti, quien afirma que las limitaciones de la conciencia impiden la actividad política de los campesinos<sup>20</sup>.

El objetivo de investigar más profundamente la conciencia campesina mediante nuestra encuesta planteó algunos problemas. En primer lugar el concepto "conciencia campesina" es sumamente abstracto y complejo y por consiguiente difícil de operacionalizar. En segundo lugar, nuestro objetivo era investigar en forma cuantitativa la interrelación entre la conciencia y la participación campesina. En otras palabras, queríamos investigar si ciertas formas de la conciencia campesina se correlacionaban con ciertos niveles de participación. Ello nos obligó a desarrollar una tipología de la conciencia campesina.

¿Qué entendemos por conciencia social (campesina)? Bartra la ha definido como el *reflejo* en la mente humana de la estructura y desarrollo de la sociedad<sup>21</sup>. Lehmann la entiende como un conjunto de *orientaciones* frente a distintos temas<sup>22</sup>. Para Bengoa la conciencia campesina son las *representaciones* que el campesino se hace de la sociedad, el mundo, el trabajo etc.<sup>23</sup>. Al tipologizar este reflejo, estas orientaciones y/o representaciones, se corre el peligro de representar en forma

<sup>20</sup>E.P. Archetti, *Campesinado y estructuras agrarias en América Latina*, Quito, Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES), 1981, p. 33.

<sup>21</sup>R. Bartra, *Breve diccionario de sociología marxista*, México D.F., Ed. Grijalbo, 1973, p. 50.

<sup>22</sup>D. Lehmann y H. Zemelman. *El campesinado: clase y conciencia de clase*, Buenos Aires, Ed. Nueva Visión, 1972, pp. 81-82.

<sup>23</sup>J. Bengoa, "Conciencia campesina y cambio social" (Mimeo), 1971, p. 1.

estática el concepto de conciencia. Esta se desarrolla y puede pasar de una forma a otra como consecuencia de la interrelación dialéctica entre la conciencia y la realidad social objetiva que vive el campesino o como resultado de procesos o fenómenos que se interponen entre ambas, como ocurre por ejemplo en los procesos de educación popular. La conciencia campesina de ningún modo sugiere un 'estado mental inalterable', sino que debe ser considerada como un proceso. La tipología que se presenta a continuación debe ser considerada como un instrumento analítico que posibilite detectar diferentes fases de desarrollo de la conciencia campesina.

Una tipología de la conciencia campesina se debe fundamentar en aspectos intrínsecos a ésta, por lo que no es correcto fundamentarla en situaciones estructurales. A mi juicio, es errónea la visión de que "cada forma de la conciencia corresponde a una situación más o menos concreta", como dice Lehmann<sup>24</sup>, quien distingue determinadas formas de conciencia que corresponden al fundo paternalista, al fundo sindicalizado y a la cooperativa. Tipologías como éstas son demasiado deterministas. Ciertos campesinos que son iguales en términos estructurales pueden tener distintas formas de conciencia, como se mostrará más adelante. Además, es una visión demasiado optimista; el desarrollo de la conciencia normalmente es un proceso sumamente lento y la transformación de una forma en otra suele producirse mucho más tarde que el cambio de las condiciones objetivas o vividas que causaron el cambio. En otras palabras, existen desfases entre el desarrollo de la conciencia y las condiciones que motivaron el desarrollo. Para elaborar nuestra propia tipología de la conciencia campesina, se tuvieron en cuenta tres aspectos intrínsecos que definen diferentes formas de conciencia campesina: el grado de conciencia, la determinación local o supralocal, y el carácter más bien conservador o progresista de la conciencia campesina.

Dado que el grado de conciencia es una variable "continua" se distinguen tres grados de conciencia: la conciencia *ingenua*, la conciencia *crítica* y la conciencia *política*. La conciencia ingenua (el término "ingenua" es de Freire), describe el fenómeno por el cual las personas se dan cuenta de sus problemas o de su miseria pero no llegan a identificar las causas. Muchos campesinos atribuyen su pobreza y miseria al destino, a la voluntad de Dios, a la naturaleza, etc. Muchas veces tienen una interpretación mágica de la realidad, sienten y piensan que es imposible cambiar el destino, y por consiguiente, tienen pocas aspiraciones y expectativas<sup>25</sup>.

En el caso de la conciencia crítica, los individuos identifican los factores causales de sus problemas, de su pobreza y miseria. Esta conciencia crítica puede empezar a expresarse en ciertos niveles de organización que aspiran a mejorar su situación de vida, sin llegar a desarrollar una ideología propia ni integrarse a la organización popular política. Sólo cuando los individuos pueden dar el paso que les permite organizarse en estructuras orgánicas capaces de responder a los intereses estratégicos del campesinado y plantear alternativas propias, se puede hablar de un grado de conciencia política. Sin embargo, por lo general sólo una minoría del campesinado logra alcanzar conciencia política. En la zona de trabajo de nuestra investigación, (todavía) los campesinos no tenían conciencia política. Para medir el grado de conciencia política, elaboramos un índice sobre la base de una conciencia netamente ingenua que llega a desarrollarse en conciencia crítica<sup>26</sup>. Tiene un máximo teórico de 25.2 y la media es de 8.50.

<sup>24</sup>*Ibid.*, p. 84.

<sup>25</sup>Véase también J. Barreiro. *Educación popular y proceso de concientización*, Buenos Aires, Ed. Siglo Veintiuno Editores, 1974.

<sup>26</sup>Los ítemes (preguntas) utilizados para medir el grado de conciencia son:

- a) ¿Cuál cree usted que es el problema más grande de los campesinos ecuatorianos?
- b) Tipo y número de respuestas (con un máximo de 4) a la pregunta: ¿A qué se debe que nosotros los campesinos somos pobres?
- c) Para solucionar la pobreza, ¿qué le parece a usted mejor: tener un pedazo de tierra suficiente y todos los medios para cultivarla o tener un trabajo asalariado fijo? ¿por qué?
- d) ¿Cree usted que la tierra en el Ecuador está repartida en forma justa o injusta? ¿Por qué?
- e) Tipo y número de respuestas (con un máximo de 3) a la pregunta: ¿Por qué cree usted que unos tienen mucha tierra y otros tienen poca?

La segunda variable empleada para desarrollar nuestra tipología fue la determinación local o supralocal de la conciencia. La conciencia de la gran mayoría de los campesinos refleja estructuras económicas y realidades sociales y políticas más bien locales. Sólo la conciencia de unos pocos y sobre todo de los dirigentes, refleja la estructura y el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Esta tendencia también se refleja en el índice que elaboramos para medir la "(supra) localidad" de la conciencia social del encuestado<sup>27</sup>. El índice va de 0 (netamente local) a 14 (supralocal), pero la media realizada es de 2.5, lo cual indica que pocos campesinos tienen una conciencia social con tendencia a reflejar estructuras y realidades de toda la sociedad.

La tercera y última variable utilizada para caracterizar la conciencia campesina indicaba el grado de progresividad de la conciencia campesina. Una conciencia progresista apunta hacia un cambio estructural mediante la organización y lucha campesina. El índice elaborado para medir el grado de progresividad tiene un máximo teórico de 6. El máximo realizado, sin embargo, sólo alcanzó a 2, con una media de apenas 0.21. Ello indica que sólo una minoría logra desarrollar una conciencia ligeramente progresista.

Para establecer la tipología de la conciencia utilizó nuevamente la técnica de los componentes principales<sup>29</sup>. Dado que el primer componente (que representa los índices del grado y de "supralocalidad" de la conciencia) es de mucho más importancia que la segunda (que representa el índice de progresividad de la conciencia), se tomó el eje —X como criterio principal para elaborar la tipología de la conciencia, utilizando la desviación tipo como criterio de estratificación<sup>30</sup>.

- 
- f) Tipo y número de respuestas (con un máximo de 3) a la pregunta: ¿Cómo los campesinos pueden llegar a estar en el gobierno?
- g) ¿Qué prefiere usted: tener tierra en propiedad comunal o tener tierra en propiedad privada? ¿Por qué?
- h) Tipo y número de respuestas (con un máximo de 3) a la pregunta: si usted tuviera que llevar pancartas a una manifestación campesina para el primero de mayo, ¿qué lemas pondría?
- i) Tipo y número de respuestas (con un máximo de 3) a la pregunta: ¿Para qué deben luchar las organizaciones campesinas en el Ecuador?
- j) ¿Cuál de estos dos puntos que se van a tratar en la asamblea de su comuna le parece más interesante: la organización de una minga (por ejemplo, para el arreglo de la escuela o del carretero) o la información sobre requisitos para pedir crédito individual?
- k) En la construcción de la tienda comunal, un compañero pone voluntariamente dos días de trabajo, mientras otro compañero trabaja dos días, pero pidiendo jornal. ¿Con cuál de los dos compañeros está más de acuerdo usted?
- l) Si usted tiene una buena cosecha de maíz, ¿a quién prefiere venderlo, a los intermediarios o a la organización campesina, cuando pagan igual?
- m) Si usted tiene una buena cosecha de maíz, ¿a quién prefiere venderle, a los intermediarios o a la organización campesina cuando los intermediarios pagan 30 sucres más por quintal?

<sup>27</sup>Los ítemes incluidos en el índice de la "supralocalidad" de la conciencia son a, b, c, h, i del mismo índice del grado de la conciencia, además de la respuesta a la pregunta de por qué en el Ecuador la tierra está repartida en forma injusta.

<sup>28</sup>Los ítemes utilizados para el índice de progresividad son h é i del índice del grado de la conciencia.

Por el hecho de que estas dos preguntas implican un máximo de solamente seis ítemes, el índice de progresividad diferencia mucho menos que los otros dos índices de la conciencia campesina.

Variable	Matriz de correlaciones		
Progresividad de la conciencia	+1.00	+ .180	+ .235
"Supralocalidad" de la conciencia		+1.00	+ .574
Grado de conciencia			+1.00

Variable	Matriz de factores	
	F1	F2
Progresividad de la conciencia	+ .388	+ .918
"Supralocalidad" de la conciencia	+ .643	- .330
Grado de conciencia	+ .660	- .219
Porcentaje acumulado de la varianza total	56.59	85.90
Valores característicos	1.69	.87

<sup>30</sup>Véase la observación hecha en la nota 28.

Así se obtuvieron cuatro formas de conciencia campesina:

- Una conciencia sumamente ingenua, local y conservadora (valores menores de -1).
- Una conciencia ingenua, local y conservadora (valores entre -1 y 0).
- Una conciencia algo crítica con un bajo grado de "supralocalidad" y progresividad (valores entre 0 y 1).
- Una conciencia crítica, moderadamente supralocal y progresista (valores mayores de 1).

Estas cuatro formas de conciencia se designaron respectivamente como: conciencia *ingenua-mágica*, *ingenua*, *poco crítica* y *crítica*.

## 2. Interacción entre participación y conciencia campesina

Ahora se puede dar una respuesta a la pregunta clave de nuestra investigación: ¿cómo influye la conciencia campesina en los niveles de participación de los integrantes de la comuna? En términos de nuestra tipología de la conciencia campesina es posible elaborar el siguiente cuadro.

Cuadro 12  
CONCIENCIA Y PARTICIPACION CAMPESINA

Participación	Conciencia					Conciencia media
	Ingenua mágica	Ingenua	Poco crítica	Crítica	Total	
Mala	27 ( 54.0)	12 (22.6)	4 ( 9.5)	6 ( 19.8)	49 ( 26.8)	- 0.94
Regular	14 ( 28.0)	27 (50.9)	13 (30.9)	3 ( 7.9)	57 ( 31.1)	- 0.42
Buena	8 ( 16.0)	13 (24.5)	13 (30.9)	14 ( 36.8)	48 ( 26.2)	0.31
Excelente	1 ( 2.0)	1 ( 1.9)	12 (28.6)	15 ( 39.5)	29 ( 15.9)	1.16
Total	50 (100.0)	53 (99.9)	42 (99.9)	38 (100.0)	183 (100.0)	
Participación media	4.42	5.84	7.91	8.76	6.54	

En este cuadro se puede observar claramente que existe una correlación alta entre los niveles de conciencia y los niveles de participación en la comuna: cuanto más avanzada es la forma de conciencia del campesino, tanto más será su nivel de participación. El análisis de regresión cúbica mostró la existencia de una correlación casi lineal entre ambas variables ( $R = .53$ ).

¿Qué podemos decir ahora sobre la importancia relativa que tiene la conciencia sobre la participación, si tenemos en cuenta el conjunto de las diferentes variables que hasta ahora hemos analizado y presentado en forma parcial? Los análisis parciales, el análisis de los componentes principales, así como también las regresiones lineales múltiples, demuestran que de todas las variables incluidas en el análisis, la conciencia social del campesino muestra la correlación más alta, seguida por el individualismo y el conformismo, que se correlacionan en forma negativa con la participación. Aún más, si distinguimos entre a) factores ideológicos (como la conciencia campesina y comportamientos individualistas y conformistas), b) factores socioeconómicos (como son la tipología campesina, la diferenciación de la forma de producción del campesino y la venta de fuerza de trabajo), y c) otro tipo de factores, como el alfabetismo, se comprueba que la participación se correlaciona altamente con los factores ideológicos como también, aunque menos, con el último tipo de factores, mientras que no existe o se observa en forma muy ligera una correlación con los factores socioeconómicos. En otras palabras, los factores que tienen que ver con la superestructura y los factores que se interponen entre la superestructura y la infraestructura socioeconómica, resultan más importantes en el análisis de los procesos de participación y organización sociopolítica que aquellos que tienen que ver con la infraestructura socioeconómica.

Lo anterior no pretende negar la importancia de factores tales como la estructura organizativa (que puede permitir más o menos participación) o los incentivos que ofrece la organización a sus afiliados. Sin embargo, aun en el caso de las organizaciones estructuradas horizontalmente, que ofrecen suficiente e importantes incentivos a sus miembros, los factores que tienen que ver con la superestructura, sobre todo la conciencia y una ideología campesina propia son los que definen en última instancia los procesos de participación y organización sociopolítica de los campesinos.

### 3. La conciencia campesina: observaciones finales

Del mismo modo se procedió al análisis de la participación campesina, resultaría sumamente interesante analizar las interrelaciones que existen entre la conciencia campesina y los otros factores. Siendo la participación el tema central del análisis y por falta de espacio, en este capítulo simplemente se señalarán algunas de las tendencias más interesantes que se han podido detectar al examinar el material empírico.

Por el hecho de que muy pocas mujeres estaban afiliadas a la comuna, nuestro análisis de participación se fundamentó en los datos sobre los hombres integrantes de las comunas. Si se adopta la conciencia campesina como objeto de análisis, lo que llama inmediatamente la atención es la gran diferencia entre los hombres y las mujeres campesinas, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 13  
FORMAS DE CONCIENCIA DE HOMBRES Y MUJERES CAMPESINAS

Forma de conciencia	Hombres	Mujeres	Total
Ingenua-mágica	71 ( 30.1)	38 ( 16.1)	109 ( 23.1)
Ingenua	68 ( 28.8)	64 ( 27.1)	132 ( 28.0)
Poco crítica	54 ( 22.9)	75 ( 31.8)	129 ( 27.3)
Crítica	43 ( 18.2)	59 ( 25.0)	102 ( 21.6)
Total	236 (100.0)	236 (100.0)	472 (100.0)

La forma menos desarrollada de la conciencia, es decir, la ingenua-mágica, se presenta más en los hombres que en las mujeres, mientras que mayor número de mujeres posee formas más desarrolladas (poco-crítica y crítica) de conciencia social. Estas diferencias son aún más interesantes si tomamos en cuenta que 36 de los hombres con una conciencia más desarrollada que los no dirigentes<sup>31</sup>. A nuestro juicio, este fenómeno debe ser interpretado, por una parte, en el contexto del papel que juega la mujer campesina en la economía familiar y en el hogar, y por otro lado, en el contexto de una cultura machista que busca legitimar la desigualdad entre hombres y mujeres y las relaciones de explotación de la mujer. Aquí, sin embargo, no se abordará este análisis sino que simplemente se hará referencia al fenómeno. A lo largo del análisis de los datos empíricos de la conciencia campesina, encontramos diferencias interesantes entre los hombres y las mujeres que pueden contribuir a aclarar el problema. Así, en el caso de los hombres no encontramos correlaciones claras entre la conciencia y las tres variables estructurales que manejamos, como son: la tipología campesina, la venta de fuerza de trabajo y la diferenciación de la forma de producción. Esta aparente

<sup>31</sup> Valores medios de conciencia

Campeños que nunca han sido dirigentes	: -0.46	(n)
Campeños que una vez (por un año) fueron dirigentes	: 0.63	( 23)
Campeños que repetidas veces han sido dirigentes	: 0.59	( 30)
		(236)

independencia entre la conciencia campesina y la infraestructura socioeconómica, indica que en el caso de los campesinos, hay otros factores no estructurales que parecen influir en la conciencia social. En el caso de las mujeres campesinas, sin embargo, encontramos una correlación bastante alta entre aquellas mujeres que solamente realizan quehaceres domésticos y mujeres que además cumplen tareas productivas fuera de la casa, ya sea en la agricultura o en actividades no agrícolas<sup>32</sup>. Las primeras tienen formas de conciencia menos desarrolladas que las últimas. A pesar de que nuestra tipología de las mujeres refleja solamente una característica de la estructura económica, es interesante la correlación entre ésta y la conciencia social de la mujer campesina.

Si se centra la atención en otros factores ideológicos, encontramos correlaciones negativas entre la conciencia y los comportamientos conformistas e individualistas, pero estas correlaciones son mucho más altas y definidas en los hombres que en las mujeres<sup>33</sup>. En cuanto a la participación en actividades religiosas, se observan correlaciones altas y positivas en ambos sexos<sup>34</sup> (nótese que no existía correlación alguna entre la participación religiosa y la participación en la comuna). Otras tendencias interesantes se aprecian entre la conciencia campesina por un lado, y ciertos factores personales y de otro tipo que se interponen entre la superestructura y la infraestructura socioeconómica.

En cuanto a la edad de nuestros encuestados, encontramos que cuanto más joven es la persona encuestada, tanto más desarrollada está su conciencia<sup>35</sup>. En este aspecto, es muy probable que

<sup>32</sup> <i>Valores medios de conciencia</i>		(n)
Mujeres que sólo realizan quehaceres domésticos	: -0.04	( 95)
Mujeres que además realizan actividades agrícolas	: 0.28	( 74)
Mujeres que además realizan actividades no agrícolas	: 0.38	( 26)
Mujeres que además realizan tanto actividades agrícolas como no agrícolas	: 0.63	( 41)
		(236)

<sup>33</sup>		<i>Valores medios de conciencia</i>			
<i>Índice de conformismo</i>	<i>Hombres</i>	(n)	<i>Mujeres</i>	(n)	
0 - 2	0.46	( 38)	0.07	( 12)	
3	0.22	( 62)	0.54	( 49)	
4	-0.37	( 72)	0.21	(116)	
5 - 7	-0.88	( 64)	0.01	( 59)	
		(236)		(236)	

<i>Índice de individualismo</i>				
0 - 2	0.57	( 88)	0.56	( 28)
3	-0.48	( 48)	0.64	( 37)
4	-0.56	( 39)	0.20	( 54)
5	-0.68	( 31)	0.25	( 50)
6 - 10	-1.22	( 30)	-0.16	( 67)
		(236)		(236)

<sup>34</sup>		<i>Valores medios de conciencia</i>			
<i>Índice de participación en actividades religiosas</i>	<i>Hombres</i>	(n)	<i>Mujeres</i>	(n)	
0 - 1	-0.50	( 95)	-0.15	( 15)	
2 - 3	-0.16	( 75)	0.13	( 77)	
4 - 5	0.10	( 32)	0.26	(103)	
6 - 8	0.77	( 23)	0.40	( 36)	
		(225)		(231)	

<sup>35</sup>		<i>Valores medios de conciencia</i>			
<i>Edad</i>	<i>Hombres</i>	(n)	<i>Mujeres</i>	(n)	
18 - 24	0.05	( 53)	0.49	( 60)	
25 - 39	-0.19	( 78)	0.39	( 91)	
40 - 59	-0.07	( 72)	-0.06	( 64)	
mayores de 60	-1.06	( 33)	-0.40	( 21)	
		(236)		(236)	

intervenga la variable educación, ya que encontramos que existen correlaciones positivas altas entre la conciencia y las variables alfabetismo y escolaridad<sup>36</sup>, como asimismo, que el índice de analfabetismo es más bajo en los jóvenes que en los mayores de edad<sup>37</sup>. Otra variable que demuestra una correlación alta positiva con la conciencia, en el caso de ambos sexos, es el contacto con centros urbanos<sup>38</sup>.

Para finalizar, se examinarán dos variables relacionadas con la organización campesina: afiliación a la comuna y liderazgo. En cuanto a la primera, resulta que los hombres no afiliados tienen, en promedio, una conciencia menos desarrollada que los comuneros<sup>39</sup>. En cuanto al liderazgo, resulta que los dirigentes campesinos tienen una conciencia más desarrollada que los no dirigentes<sup>40</sup>. Es de hacer notar que las tendencias señaladas no indica en absoluto relaciones causales. En el último caso, por ejemplo, puede ser que campesinos lleguen a ser dirigentes por tener una conciencia más desarrollada, pero lo contrario también es posible, es decir, que su conciencia se haya desarrollado como consecuencia de la práctica como dirigente. Para poder establecer relaciones causales hace falta profundizar el análisis lo que de momento nos llevaría demasiado lejos. Baste por ahora, consignar algunas conclusiones todavía generales sobre la conciencia basadas en nuestro análisis.

En primer lugar, podemos constatar que según la tipología de conciencia empleada, las mujeres tienen formas de conciencia más desarrolladas que los hombres. El hecho de que algunos de los distintos factores manejados en el análisis demuestren correlaciones distintas para ambos sexos, hace suponer que la conciencia social de la mujer está compuesta de forma diferente a la conciencia

36

<i>Índice de alfabetismo</i>	<i>Valores medios de conciencia</i>			
	<i>Hombres</i>	<i>(n)</i>	<i>Mujeres</i>	<i>(n)</i>
0 - 1	-1.05	( 42)	-0.33	( 75)
2 - 4	-0.21	(114)	0.34	(105)
5 - 6	0.20	( 80)	0.73	( 56)
		(236)		(236)
<i>Escolaridad (en número de años)</i>				
0 - 2	-0.74	( 63)	-0.19	( 92)
3 - 5	-0.21	( 86)	0.45	( 63)
6 o más	0.15	( 87)	0.50	( 81)
		(236)		(236)

37

<i>Edad</i>	<i>Valores medios de alfabetismo</i>			
	<i>Hombres</i>	<i>(n)</i>	<i>Mujeres</i>	<i>(n)</i>
18 - 24	4.51	( 53)	4.42	( 60)
25 - 39	3.91	( 78)	2.99	( 91)
40 - 59	3.32	( 72)	1.64	( 64)
mayores de 60	1.24	( 33)	0.19	( 21)
		(236)		(236)

38

<i>Índice de movilización hacia centros urbanos</i>	<i>Valores medios de conciencia</i>			
	<i>Hombres</i>	<i>(n)</i>	<i>Mujeres</i>	<i>(n)</i>
0	-1.08	( 25)	-0.02	( 93)
1 - 20	-0.49	( 41)	0.36	( 88)
20 - 39	0.12	( 79)	0.29	( 35)
40 - 80	0.05	( 60)	0.59	( 18)
80 - 400	0.04	( 31)	1.22	( 2)
		(236)		(236)

39

	<i>Valores medios de conciencia</i>			
	<i>Hombres</i>	<i>(n)</i>	<i>Mujeres</i>	<i>(n)</i>
No afiliados	-0.50	( 49)	0.22	(192)
Antes afiliados	-1.63	( 4)	0.38	( 6)
Afiliados	-0.11	(183)	0.20	( 38)
		(236)		(236)

<sup>40</sup> Véase la nota 31.

social del hombre, y que por consiguiente, el desarrollo de la conciencia en ambos sexos, se efectúa bajo la influencia de factores diferentes. Si ello fuese así, este resultado de la investigación tendría consecuencias importantes para los programas de educación popular, por ejemplo.

En segundo lugar, es imposible analizar la conciencia campesina exclusivamente en términos estructurales. Existen factores ideológicos, como la religión, por ejemplo, que ejercen influencia en la conciencia, como asimismo, todo un complejo de factores que se interponen entre la conciencia social y la infraestructura socioeconómica. En la investigación se analizó la influencia de la educación y del contacto con centros urbanos, pero aquí se debe pensar también en factores tales como las propias estructuras de organización campesina y las formas institucionales a las cuales se vincula el campesinado. Nuestros datos indican que la conciencia campesina se desarrolla en forma relativamente independiente de la infraestructura socioeconómica y que para comprender el desarrollo de la conciencia campesina es muy importante tener en cuenta las interrelaciones entre las diferentes formas de la conciencia, otros elementos de la superestructura y los factores que se interponen entre la superestructura y la infraestructura socioeconómica.

## Capítulo IV

# ESTRATEGIA DE PARTICIPACION Y CONCERTACION CAMPESINAS PARA EL DESARROLLO DE MICRORREGIONES DE ALTA MONTAÑA EN AMERICA LATINA

*Axel Dourojeanni y Tomás Santamaría*

### A. EL PROCESO DE GESTION EN EL DESARROLLO DE ZONAS DE ALTA MONTAÑA

La literatura sobre el tema del desarrollo de las zonas altas y de la conservación y protección de los recursos naturales es abundante en descripción de situaciones físicas y socioeconómicas, propuestas de políticas y planteamientos sobre las necesidades de ejecutar programas y proyectos. A nivel de planteamientos estratégicos se repiten las declaraciones sobre la necesidad de: ejecutar diagnósticos y programas integrales y llevar a cabo acciones coordinadas a nivel de espacios concretos relativamente pequeños como cuencas, microrregiones y otros ámbitos específicos, fomentar la participación activa de la población local y asistirle en su desarrollo, rescatar y adaptar tecnologías apropiadas a las condiciones del lugar, respetar la identidad cultural local, fomentar la utilización racional de los recursos, de diversificar la producción, y rescatar el valor de los cultivos y de la flora y fauna nativa. Estas son algunas entre muchas otras ideas de general aceptación que de hecho se aplican en diversos grados en las zonas altas.

El aspecto que sin embargo ha quedado pendiente es la coordinación y potenciación de todos estos principios, que hoy aparecen generalmente aplicados en forma dispersa. No se han definido los espacios de trabajo —como las cuencas o las microrregiones—, en forma aceptable por parte de los diversos sectores que tratan de contribuir al desarrollo de las zonas altas. Se plantean programas y proyectos sectoriales o subsectoriales sin coordinación entre sí, y en algunos casos se fomenta la participación activa y real de los habitantes y usuarios en la gestión de su desarrollo y en otros se ignora. Se adaptan tecnologías a las zonas altas y se rescata lo existente pero en otros casos se imponen sin consulta ni prueba de su adaptabilidad, y en general, muchas de las intenciones pierden así su efectividad por falta de un sistema que articule los esfuerzos.

Frente a esta situación han surgido varias alternativas para tratar de corregir esta falta de coordinación en la aplicación de las estrategias, dos de las cuales han sido las más recurrentes: la propuesta de creación de comisiones de coordinación a nivel de microrregiones, cuencas y otros ámbitos, y la propuesta de formulación de “planes integrales de desarrollo”. Sin embargo, en la mayoría de los casos se ignora que antes de formular un plan o formar una comisión, lo esencial es crear un *sistema de gestión* capaz de transformar las ideas en acción. Un plan es un instrumento que será útil sólo en la medida que sirva a un sistema de gestión ya creado sobre el cual se haya decidido lo que se desea lograr. Lo mismo es válido para que una comisión pueda hacer cumplir sus decisiones y propuestas; la comisión debe disponer de un sistema de gestión que permita formular o ejecutar los planes que los grupos decisores deseen poner en práctica.

En el presente capítulo se concibe la gestión como un proceso *participativo y operativo* para el cual los planes son un instrumento orientado a cumplir ordenadamente las decisiones que emanan de los encargados de la gestión, y a suministrar nuevas alternativas de acción. Además, para que se produzca la participación deseada, hay que partir del principio de que el proceso de gestión debe

realizarse en ámbitos concretos y relativamente pequeños, como cuencas o microrregiones, con el fin de que los propios habitantes y usuarios de dichos espacios participen en las decisiones.

La necesidad de definir espacios relativamente pequeños y concretos en los cuales se ha de realizar una gestión participativa proporciona el marco de trabajo, pero no exime de que exista una articulación de la gestión con espacios mayores que los ámbitos básicos de decisión. Estos no sólo deben permitir la participación, sino que deben ser unidades espaciales en que se pueda incorporar y tratar tanto aspectos político-administrativos como cuestiones ambientales o de manejo de los recursos naturales. De allí que para delimitarlos se hace necesario compatibilizar límites físicos con límites político-administrativos.

En dichos ámbitos, la *asistencia técnica* debe servir de elemento catalítico u orientador que no trate de sustituir las decisiones de las organizaciones locales. Para alcanzar los objetivos y prestar una colaboración precisa en materia de gestión del desarrollo este equipo técnico debe tener presentes algunos criterios básicos:

i) *El hombre* como sujeto del desarrollo constituye el principal componente de una estrategia en las zonas de alta montaña.

ii) *El hombre y el medio ambiente* que habita son *interdependientes e interactivos*. En este sentido las alteraciones que el hombre realiza en el medio se traducen en alteraciones que lo afectan de una manera u otra.

iii) *La recuperación, protección y conservación de los recursos* en el caso del hombre andino es fundamental para aumentar la capacidad productiva actual de éstos y la sustentación de las generaciones futuras.

iv) *El beneficio mutuo de las interacciones del hombre y su medio ambiente* sólo puede garantizarse mediante una gestión ordenada que procure maximizar la eficiencia de las acciones parciales y de conjunto.

v) *La gestión del hombre* orientada a garantizar el desarrollo y la utilización racional de los recursos debe ser participativa, pero tender claramente a la acción y no limitarse al diálogo, los planes y los diagnósticos.

vi) *La participación* en la gestión debe ser de todos los grupos de habitantes y usuarios, residentes o no del ámbito estudiado, debida y equitativamente representados, y *han de respetarse tanto los sectores públicos como los privados*.

vii) Los representantes de los grupos de habitantes y usuarios deben hacer efectiva su participación a través de *una mesa de concertación* donde debe realizarse el proceso de gestión poniendo en juego los intereses individuales y colectivos.

viii) Los intereses puestos en juego en la mesa de concertación por los representantes de los grupos de usuarios y habitantes pueden responder o representar objetivos propios o colectivos cuyo logro se va a defender, concertar, transar o negociar. Los objetivos colectivos deben ser incentivados o garantizados mediante la asistencia técnica.

## B. EL PROCESO DE PLANIFICACION EN LA GESTION PARA EL DESARROLLO DE ZONAS DE ALTA MONTAÑA

Para prestar asistencia a la gestión en cuencas y microrregiones u otros ámbitos concretos relativamente pequeños se necesita una metodología simple, flexible, adaptativa y operativa que permita su aplicación a las particularidades y a la heterogeneidad de estas zonas. Debe facilitarse la interacción entre habitantes, usuarios y técnicos para obtener concertaciones entre los primeros que permitan alcanzar objetivos de beneficio común con miras a favorecer el desarrollo microrregional, pero también el regional y nacional. Para este efecto, la aplicación de la metodología debe cumplir con un conjunto de requisitos:

i) *Basarse* en las experiencias, conocimientos y estudios acumulados en materia de gestión para el desarrollo de zonas de alta montaña (cuencas, microrregiones u otros) en América Latina y el Caribe.

ii) Rescatar el conocimiento del hombre habitante de las zonas altoandinas en materia de organización, sistemas de producción y técnicas específicas.

iii) Orientar en la utilización del material acumulado mediante un proceso de sistematización de la información como el que ha planteado la CEPAL en el sistema de información operativo para la gestión del desarrollo de cuencas o microrregiones.

iv) Colaborar en la organización de “mesas de concertación” en zonas andinas de alta montaña y en la formación de equipos técnicos de asistencia.

v) Entregar antecedentes, experiencias, conocimientos y métodos para que el equipo técnico pueda asistir el proceso de gestión, apoyando a los miembros de la mesa de concertación.

vi) Orientar al equipo técnico en el proceso de identificación de criterios, problemas, ámbitos de acción, restricciones al alcance de los objetivos y planteamientos de soluciones durante el ciclo de concertación.

vii) Orientar al equipo técnico a plantear estrategias que integren las soluciones previamente planteadas con el fin de ejecutar programas coherentes con las necesidades de la zona y los recursos disponibles.

viii) Facilitar la participación de los habitantes y usuarios de la cuenca o microrregión presentándoles alternativas de acción concreta que respondan a necesidades particulares y colectivas.

El método que se propone concibe el proceso de gestión para el desarrollo de las zonas altas como un sistema planificado, evolutivo, dinámico, de retroalimentación continua en el tiempo y en el espacio, en el que interactúen habitantes y usuarios involucrados en el proceso y con intereses en el ámbito en que se desea intervenir. Los intereses socioeconómicos, políticos y ambientales de los distintos grupos participantes en el proceso se ponen en juego en la *mesa de concertación* ya señalada, asistidos por un equipo de técnicos que aportan criterios y alternativas con el fin de complementar y facilitar la negociación y las posibles transacciones, obtener acuerdos y consensos en torno a las soluciones que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas altas. Metodológicamente, el proceso de gestión se ha dividido en dos ciclos evolutivos: *el ciclo de concertación y el ciclo de integración*. Estos se han dividido a su vez en etapas que permiten una mejor comprensión de la secuencia y progresión del proceso de gestión. Durante el desarrollo de las etapas que comprende cada ciclo es posible realizar ajustes, completar o complementar las mismas, introduciendo nueva información o agregando nuevos criterios que aporten los participantes y el equipo técnico asistente, o que surjan del debate producido en la mesa de concertación.

La concepción del sistema de gestión permite que la secuencia del proceso no sea interrumpida antes de iniciar una próxima etapa si es que, para desarrollarla, no se dispone de las condiciones necesarias para obtener acuerdos o consensos para avanzar en el proceso. Entre las razones más comunes que impiden terminar completamente una etapa se pueden destacar la escasa disponibilidad de datos confiables, la insuficiente capacidad del sistema administrativo existente, la falta de recursos económicos o financieros, la existencia de equipos técnicos incompletos para prestar asistencia en un proceso complejo o con serias incompatibilidades entre los participantes de la mesa de concertación. Esto implica que aquellas transacciones conflictivas o ciertos antecedentes deficitarios que pueden constituir una rigidez en un determinado momento, deben ser reevaluados y completados posteriormente cuando las condiciones sean favorables o hayan sido superadas por la propia dinámica del proceso. En este sentido, el proceso debe continuar a pesar de las carencias o dificultades que se presenten, debido a que las etapas de mayor detalle y profundización del análisis permitirán retroalimentar las rigideces con nuevos antecedentes a fin de que puedan ser superadas.

### C. EL CICLO DE CONCERTACION PARA LA GESTION DE ZONAS ALTAS

El proceso de gestión participativo-operativa se inicia con el ciclo de concertación, que supone la decisión de alguno o del conjunto de los grupos —exógenos o endógenos, públicos o privados, pero con intereses o motivaciones en un mismo ámbito— de sentir la necesidad de enfrentar dicho

proceso concertadamente con el fin de obtener beneficios mutuos y equitativos. Esta decisión implica estar de acuerdo al menos en los siguientes aspectos:

a) Que es necesario hacer participar e incorporar al proceso de gestión para el desarrollo y a la toma de decisiones a los grupos o personas comprometidas y con intereses o necesidades en el ámbito en cuestión.

b) Que debe existir una definición y una delimitación precisa del ámbito dentro del cual esta participación de actores es efectiva y la concertación es posible.

c) Que es preciso tener clasificados los temas por áreas y sectores sobre los cuales han de realizarse posibles transacciones entre los grupos o personas participantes del proceso, como asimismo, un conocimiento preliminar de los medios disponibles o necesarios para llevarlas a cabo. Dichos temas pueden ser sugeridos o generados por cualquier interesado o conocedor del lugar o por los propios habitantes y usuarios. A partir de este enfoque el equipo técnico encargado de asistir el proceso y los participantes en la mesa de concertación podrán complementarse para negociar, transar, concertar y obtener acuerdos.

El ciclo de concertación y las etapas que éste contempla equivale a la etapa del prediagnóstico o diagnóstico en el lenguaje metodológico de la planificación regional tradicional. En ese sentido, procura obtener una percepción y reconocimiento de la situación actual y potencial de la realidad del ámbito estudiado mediante: a) la visión que cada uno de los grupos o personas participantes tienen particularmente de ella, y b) el aporte del equipo técnico consistente en su diagnóstico de la realidad. El cotejo y la compatibilización de estos aportes de conocimientos, información y experiencias permite obtener un diagnóstico. No existe un patrón único de comparación o modelo para realizar una evaluación y derivar de allí un diagnóstico. El diagnóstico debe ser dirigido a la acción y sus resultados dependerán de los recursos disponibles, de los deseos y necesidades de los habitantes y usuarios, de los conocimientos técnicos y de las estrategias posibles de aplicar para cambiar la situación. Los niveles de profundidad, extensión, complejidad y duración del ciclo, dependerán de los recursos disponibles, de la capacidad del equipo técnico y del horizonte de planificación estimado para el análisis. Estos aspectos tienen estrecha relación con el nivel y profundidad de los problemas que se desea solucionar y con la capacidad de la mesa de concertación para llegar a acuerdo en torno a ellos. El equipo técnico puede elevar el nivel de esta capacidad.

#### D. ETAPAS DEL CICLO DE CONCERTACION

##### *Etapas 1: Formación de la mesa de concertación*

La mesa de concertación debe estar formada por miembros que representen la voluntad, el interés, la disposición y la decisión de los técnicos, políticos, habitantes y usuarios del ámbito en que se desea intervenir. Estos miembros deben estar dispuestos a sentarse en torno a una mesa con el fin de negociar, transar, concertar, confrontar y lograr acuerdos en los siguientes aspectos: a) criterios para enfrentar el desarrollo y la gestión del ámbito en cuestión; b) problemas visualizados por los distintos actores; c) asignación de prioridades a los problemas; d) alternativas de solución aportadas para enfrentar los problemas detectados; e) determinación de prioridades y jerarquización de las alternativas de solución, y f) definición de los objetivos que deben ser alcanzados.

Para la formación de la mesa de concertación se requiere cumplir algunas condiciones previas que permitan que el proceso se conduzca en forma exitosa, que sea técnicamente viable y de que cuente con soluciones complementarias. Esta etapa comprende los siguientes pasos:

—Identificar las necesidades sentidas de todos o de una parte de los habitantes y usuarios del ámbito de desarrollo, y a quienes están dispuestos a actuar en conjunto para encontrar los problemas que los afectan y sus causas, plantear soluciones y formular objetivos y metas de carácter individual y colectivo.

—Delimitar en forma precisa los ámbitos físicos o naturales como las cuencas; los institucionales o administrativos, como las regiones territoriales, y los privados, como las propiedades o comunas de los cuales provendrán los habitantes, usuarios y demás participantes. Determinar las

jurisdicciones y legalidades en cada ámbito y sus relaciones con instancias o ámbitos superiores con los que se encuentren interrelacionados estos espacios.

—Identificar a los participantes representativos de los diversos grupos con intereses o necesidades en la cuenca. Entre éstos hay habitantes y grupos de habitantes; usuarios a título personal y usuarios organizados, que pueden ser clasificados según sus motivaciones e intereses por nivel de vida, residencia dentro o fuera del ámbito, conocimientos y capacidad adquirida para la acción en materia de participación, capacidad de organización y poder político, económico o social.

—Inducir a los usuarios o habitantes del ámbito a enfrentar organizadamente el proceso de desarrollo y a sentarse a la mesa de concertación para discutir sus particulares puntos de vista en orden a alcanzar uno o más acuerdos de beneficio privado y colectivo. Para ello el equipo técnico debe explicar las ventajas de lograr acuerdos y proporcionar a los interesados una lista de opciones de tales acuerdos.

La mesa de concertación debe estar formada por un grupo *representativo* de todas las personas o asociaciones con intereses, motivaciones y necesidades en el ámbito en cuestión. Debe ser *democrática* en el sentido de representar diferentes posiciones políticas que interpreten a los grupos de habitantes y usuarios, y por último, debe ser *equitativa* en su representatividad respecto al equilibrio de poder y de conocimientos sobre la realidad que se desea modificar.

Entre las personas o grupos que pueden ser considerados para sentarse a la mesa de concertación se mencionan los siguientes a modo de ejemplo:

i) Grupos representativos de los campesinos de altura, tales como comunidades campesinas e indígenas, ocupantes precarios de tierras sin título, pequeños propietarios de bajos ingresos, y habitantes con o sin organización formal que habitan zonas marginales.

ii) Grupos representativos del resto de los habitantes y usuarios del ámbito, tales como grupos de empresarios, comerciantes, profesores y académicos, propietarios de tierras medianos y grandes, funcionarios públicos y privados, grupos religiosos, grupos benéficos, autoridades civiles, militares y eclesiásticas, misiones, jefes de programas y proyectos, ocupantes de zonas que presenten un alto potencial de desarrollo, individuos que sin tener cargos importantes son grandes conocedores de la zona y de la evolución histórica de la misma, profesionales que han permanecido por largo tiempo en el lugar, políticos que representen la zona o con larga trayectoria en la misma, representantes del gobierno local y otras autoridades, representantes de fundaciones o instituciones nacionales o internacionales que realicen actividades en la zona.

iii) Grupos representativos de aquellas personas que sin residir en las zonas altas, ejercen un grado de intervención directa o indirecta en el medio, tales como representantes de grandes empresas, directores de programas nacionales con inversiones en proyectos, y autoridades regionales o nacionales a cargo de las políticas públicas.

—Identificar los técnicos y profesionales que formarán el equipo técnico que asistirá a la mesa de concertación y guiará el proceso. Estos deben tener una formación multidisciplinaria, aptitud para la actividad participativa, y capacidad de relacionarse con el campesino de altura como asimismo con las autoridades del sector público y privado, sirviendo como nexo de la interacción entre los dos sistemas. Además deben ser capaces de armonizar los intereses en pugna y las acciones que se realizan a nivel de cada grupo de campesinos, con el resto de los grupos participantes de la mesa de concertación. El equipo técnico debe tener un nivel que le permita enfrentar a los grupos exógenos con intereses en el ámbito, que generalmente son asesorados por equipos técnicos y profesionales altamente calificados, que alteran el equilibrio y la capacidad y poder de negociación al interior de la mesa de concertación. El equipo técnico debe operar como un sistema abierto que permita incorporar profesionales especialistas o consultores capaces de resolver problemas de coyuntura en el avance del proceso, o bien, desarrollar temas específicos que sea preciso profundizar.

—Iniciar la interacción entre los participantes que hayan sido identificados como los más representativos de los diferentes grupos y el equipo técnico designado para conducir el proceso hacia

una gestión de desarrollo integral. Para el buen inicio del proceso es necesario precisar algunas consideraciones tales como:

- i) situar la negociación en el marco general de las relaciones habituales de los participantes;
- ii) precisar los objetivos que se persiguen con la negociación y definir o delimitar el campo de acción dentro del cual ésta es posible;
- iii) recordar la voluntad de construir en conjunto el mejor ordenamiento posible respetando el derecho a la diferencia y a la divergencia, y
- iv) definir el marco formal y material del desarrollo de las negociaciones de la mesa de concertación. Conceptualmente, la mesa de concertación es un ente dinámico, flexible y abierto, lo que implica que no es única ni absoluta. Sus miembros van cambiando de acuerdo con las necesidades de información, y según el avance del proceso, debe permitir incorporar a nuevos participantes y cambiar a otros cuando la negociación se torne compleja y las concertaciones difíciles. En algunos casos, será necesario constituir subgrupos de trabajo o hacer transacciones entre algunos miembros. Esto permite dinamizar el proceso y acortar el tiempo de discusión para lograr acuerdos con rapidez y eficacia.

### *Etapas 2: Identificación y confrontación de criterios de gestión para el desarrollo*

Los habitantes, usuarios endógenos y exógenos, técnicos y políticos, tienen una percepción propia de la realidad y de lo que desean de esta realidad. Los criterios con los cuales evalúan esa realidad pueden o no ser coincidentes entre los grupos participantes. Cada percepción particular suele responder a intereses, motivaciones y necesidades que cada grupo tiene en el ámbito. Ello de alguna manera condiciona y regula su acción y define las estrategias que se juzgan útiles para alcanzar sus propios objetivos. Las características de la acción son el producto de los *criterios* de gestión, así como de los objetivos que desea alcanzar cada grupo.

La capacidad de gestión de los habitantes y usuarios de un ámbito está condicionada a su habilidad para participar de manera activa en la toma de sus decisiones internas y concertarse con otros participantes-usuarios para inducir o guiar el mejoramiento de las condiciones de vida de cada uno, como asimismo para lograr un adecuado aprovechamiento y conservación de los recursos naturales disponibles. En las labores de gestión resulta fundamental explicitar los criterios que cada grupo tiene para intervenir en el ámbito con el fin de obtener consenso respecto de los criterios comunes y de los divergentes, en orden a conciliarlos.

Para desarrollar esta etapa del proceso se requiere cumplir algunos pasos previos que se describen a continuación:

a) El equipo técnico debe ayudar a los representantes de los grupos de usuarios y habitantes que participan de la mesa de concertación a identificar los criterios con los cuales orientan o definen sus estrategias de acción. No todos los participantes necesitan asistencia para identificar los criterios con que operan, pero en general, incluso aquéllos que representan grupos o instituciones públicas y privadas que cuentan con equipos técnicos propios, cuyo nivel profesional y de especialización generalmente es altamente calificado, no suelen tener explícitos sus criterios. La falta de clarificación de criterios dificulta la comunicación y por lo tanto las negociaciones. Los criterios de los miembros deben ser conocidos por el equipo técnico, de modo que éste pueda ayudar a clarificar cada posición. Ello también facilita que en conjunto se adopten criterios estratégicos de interés colectivo e individual. El equipo técnico a su vez, debe también exponer sus criterios de acción a los miembros de la mesa para sumarlos a los ya presentados. Esto les permite a todos participar más fácilmente en el debate. Algunos criterios generales pueden ser que:

i) Cada cuenca o microrregión de alta montaña tiene características propias, por lo que no es posible dar un tratamiento uniforme; de allí que deban plantearse alternativas particulares a cada una de las variadas realidades existentes.

ii) Una estrategia de gestión para el desarrollo integral de cuencas o microrregiones debe

compatibilizar intereses particulares con intereses colectivos a fin de que puedan alcanzarse metas de equidad.

iii) Los objetivos globales de la gestión para el desarrollo que deben ser alcanzados constituyen el fundamento inicial y la base de la discusión; en torno a éstos debe girar la concertación para lograr acuerdos y obtener los resultados esperados.

iv) La participación de los habitantes y usuarios de la cuenca o de las unidades básicas de desarrollo en el planteamiento de sus propios criterios, problemas, y alternativas de solución, es fundamental para alcanzar el estado de desarrollo deseado del conjunto.

v) La participación de los habitantes y usuarios de la cuenca se hace efectiva en una mesa de concertación en que estén debidamente representados, y es allí donde éstos deben presentar sus criterios de desarrollo y gestión, sus problemas y alternativas de solución para la discusión, negociación, confrontación, transacción y concertación.

vi) La compatibilización de los intereses, motivaciones y necesidades de los habitantes y usuarios endógenos o exógenos a la cuenca es necesaria para lograr acuerdos en torno a los criterios, identificación de problemas y selección de alternativas de solución.

vii) El conocimiento que los participantes tienen de la cuenca debe ser sistematizado mediante la asistencia técnica, para que puedan ser divulgados y constituyan un aporte uniforme para alcanzar los objetivos globales y específicos de desarrollo.

viii) Los métodos utilizados para la formulación y ejecución de programas y proyectos en los ámbitos deben ser métodos propios elaborados específicamente o rescatados y adaptados de experiencias anteriores, ya que no necesariamente siguen las mismas etapas y procedimientos ni tienen los mismos requisitos de formulación y ejecución que cuando se aplican en otros lugares.

ix) La evaluación de la situación existente en cada ámbito debe realizarse desde el punto de vista de los usuarios, tanto endógenos como exógenos al lugar, así como de los habitantes de las mismas, para luego confrontarlas con las evaluaciones globales efectuadas por el equipo técnico.

x) El diagnóstico que se realice debe ir dirigido a las áreas problema, con el objeto de proponer soluciones y acciones concretas y realistas. Por este motivo, la mesa de concertación debe otorgar prioridad a los problemas y soluciones en el llamado ciclo de concertación, y no comenzar por sugerir la realización de grandes estudios genéricos.

xi) El proceso de gestión para el desarrollo de los ámbitos en cuestión debe considerar la diversificación de las acciones. La prelación de éstas se hará en función de las necesidades más sentidas de sus habitantes y usuarios, de la factibilidad técnica y económica y de las consideraciones logísticas que permitan ejecutarlas con eficiencia y equidad.

b) Cada uno de los participantes en la mesa de concertación debe tener la oportunidad de presentar su particular percepción y reconocimiento de la realidad actual y potencial del espacio al que pertenecen. Sobre esta base, los miembros de la mesa deben adoptar los criterios de desarrollo que representan o interpretan intereses, motivaciones y necesidades de orden particular y colectivo. Dichos criterios deben ser analizados y adoptados de común acuerdo, dado que éstos constituirán insumos para orientar el debate posterior. Entre los criterios alternativos para enfrentar estrategias de desarrollo integral de las zonas altas se presentan algunos susceptibles de ser planteados:

i) *Criterio de aprovechamiento y conservación.* Supone combinar elementos humanos, tecnológicos y naturales para obtener diversos tipos de insumos y utilizarlos, transformarlos o comercializarlos, manteniendo un equilibrio entre el hombre y su entorno.

ii) *Criterio heterogéneo de los ámbitos andinos.* Reconoce particularidades respecto a la calidad de vida, la organización familiar y colectiva, las relaciones con el Estado, los sistemas de producción y potencial productivo, las características ecológicas, y otras. El enfoque debe aceptar la situación de heterogeneidad andina y tratar de aprovecharla en lugar de considerarla *a priori* como un obstáculo.

iii) *Criterio espacial.* Considerar la gestión de ámbitos menores, que compatibilicen límites naturales con límites político-administrativos. En las zonas altoandinas, las cuencas hidrográficas son unidades territoriales que permiten cumplir esas condiciones. Sus límites físicos permiten regionalizar el espacio integrándolo con los límites político-administrativos. Esta compatibiliza-

ción facilita la incorporación de la dimensión ambiental y la concertación e integración de proyectos mayores con proyectos menores. Los ámbitos menores deben ser tratados como parte de sistemas mayores con los cuales se interconectan mediante flujos de comercio, energía, transporte y agua, relaciones todas que permiten articularlos entre sí.

iv) *Criterio político*. Trata de armonizar la gestión del desarrollo en ámbitos altoandinos con las políticas de nivel regional y nacional.

v) *Criterio de tendencia a la integralidad selectiva y gradual*. Procura satisfacer necesidades de corto y mediano plazo mejorando, desde el comienzo, ciertos aspectos claves de urgente necesidad para la población local. La tendencia a lo integral no significa tener que coordinar inicialmente un gran número de acciones, sino seleccionar las que deben atenderse prioritariamente. En el proceso de gestión podrán irse incorporando otros componentes sectoriales, subsectoriales o multisectoriales de acuerdo con la urgencia de su problemática y con el tiempo requerido para superar los obstáculos. De igual manera, la articulación y coordinación —elementos esenciales para alcanzar la integralidad— se irá logrando en la medida que en un ámbito se alcance más experiencia y mayor grado de participación y se produzcan concertaciones entre los habitantes, usuarios y los técnicos estatales.

vi) *Criterio de temporalidad*. Se concibe el desarrollo y la gestión como un proceso continuo de integración. De hecho, la suma de las acciones parciales son incapaces de dar sustento al desarrollo y eficiencia a la gestión, por lo que se requiere disponer de un sistema de gestión continuo que las compatibilice.

vii) *Criterio de organización*. Se da mayor énfasis a la articulación y coordinación de las instancias institucionales dentro del ámbito en estudio. Este enfoque no pretende cambiar la estructura regional, nacional o la estructura de cada proyecto, pero sí velar porque se coordinen sus acciones en cada ámbito en que se intervenga. Dentro de este planteamiento el sector público es considerado como un elemento más que aporta ideas y recursos a la mesa de concertación. La participación del Estado consiste en el apoyo que puede brindar a través de los organismos que funcionan en el ámbito de que se trate, y en el asesoramiento técnico que se dé al estudio, la ejecución, la vigilancia y el control de sus propias acciones, para cumplir con los acuerdos de la mesa.

c) Los miembros participantes de la mesa de concertación y el equipo técnico deben *interactuar*, con el fin de ajustar los criterios surgidos de la discusión facilitando el consenso. Para lograr este objetivo, se deben confrontar los criterios de manera que puedan ser compatibilizados y jerarquizados. Los criterios de gestión del desarrollo, suelen adoptar al menos tres modalidades, que es necesario aclarar para una interacción eficiente:

i) Los *criterios sociales*, que son aquellos que se aportan para obtener un proceso de desarrollo participativo que beneficie al conjunto de los habitantes y usuarios con equidad.

ii) Los *criterios estratégicos*, que dicen relación con la particular visión que cada grupo de habitantes y usuarios tiene de la forma de alcanzar sus metas y de la manera en que sugieren compatibilizarlas los técnicos.

iii) Los *criterios metodológicos*, que guardan relación con las realidades de cada ámbito —en particular su potencial de recursos naturales— de la forma de utilizarlos racionalmente, y de los conocimientos disponibles para hacerlo.

En todo momento se deberá distinguir entre criterios colectivos y criterios individuales, los que deberán armonizarse para satisfacer las demandas de los distintos grupos participantes. La interacción entre participantes y entre éstos y el equipo técnico se puede tornar compleja y difícil si no se distinguen con claridad los fines últimos que se persiguen durante el debate.

d) Una vez seleccionados los criterios que sustentarán y orientarán los debates en las siguientes etapas del proceso de gestión, este listado podrá ser revisado y ampliado con el consenso de los miembros de la mesa *antes* de iniciar un nuevo debate.

### *Etapa 3: Identificación y confrontación de problemas*

Los problemas que se debaten en la mesa de concertación dependerán de los objetivos colectivos y de los objetivos particulares de cada participante. Estos problemas deben ser identificados con precisión y sobre todo deben conocerse sus causas y sus efectos (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

Area temática	Problemas identificados
1. Recursos físicos	<ul style="list-style-type: none"><li>— Intensas precipitaciones a continuación de prolongadas sequías.</li><li>— Elevadas pendientes que aumentan el costo de la construcción de caminos.</li><li>— Escaso aprovechamiento del agua debido a la carencia de infraestructura.</li><li>— Predominancia de tierras agrícolamente no aptas y de tierras de protección en relación con las tierras aptas para el cultivo.</li><li>— Sobreexplotación de bosques, pastos y fauna silvestre.</li></ul>
2. Producción	<ul style="list-style-type: none"><li>— Reducida productividad del suelo agrícola.</li><li>— Diferencias en la fertilización de la tierra y escasez de agua para riego.</li><li>— Explotación rudimentaria de la ganadería mayor y menor.</li><li>— Deterioro de las plantaciones nuevas de árboles y lento proceso de reforestación.</li><li>— Desaparición de la población de peces en ríos y afluentes.</li></ul>
3. Problemas socio-institucionales	<ul style="list-style-type: none"><li>— Alta tasa migratoria fuera de las microrregiones y de las actividades agrícolas.</li><li>— Baja remuneración de la fuerza de trabajo y de los otros factores productivos.</li><li>— Escasa organización intercomunitaria y municipal para solucionar los conflictos en relación con el agua y los límites de tierra.</li><li>— Elevada tasa de analfabetismo en todas las cuencas o microrregiones (52.3% promedio).</li><li>— Inexistencia de servicios permanentes de extensión rural.</li><li>— Alto nivel de desnutrición y de mortalidad infantil y escasez de postas médicas y centros de salud.</li><li>— Escasa o nula cobertura de servicios sociales básicos.</li><li>— El 66% del campesinado está organizado en comunidades, pero los gobiernos locales han tenido injerencia insignificante en su desarrollo.</li><li>— Reducido tamaño de las unidades productivas, predominando el minifundio (no más de 3 hectáreas) con precarios rangos de control sobre los recursos.</li></ul>
4. Económica	<ul style="list-style-type: none"><li>— Los pequeños productores individuales y las empresas asociativas de campesinos carecen de acceso al crédito.</li><li>— El costo de los insumos (semilla, fertilizantes, plaguicidas) es muy elevado.</li><li>— Los precios de los productos agrícolas y ganaderos de origen campesino observan una permanente tendencia a la baja.</li><li>— Las tierras agrícolas con superdotación de agua se encuentran concentradas en las grandes unidades productivas.</li><li>— Se observan severos deterioros de la infraestructura productiva y ausencia de medios de comunicación y/o de transporte.</li></ul>

Para cumplir esta etapa, es preciso seguir los siguientes pasos:

a) Los participantes de la mesa de concertación exponen los problemas que representan situaciones de conflicto, restricciones, incompatibilidades o deterioro de orden socioeconómico y físico-técnico para el desarrollo y gestión del ámbito al que pertenecen. Estos problemas pueden presentar una visión parcial o integral. La dimensión parcial representa la particular perspectiva de cada usuario o habitante, que defiende sus intereses y ve en los problemas identificados restricciones a su propia calidad de vida. Para evitar una parcialización se requiere que el equipo técnico colabore en la cuantificación y dimensionamiento de los problemas, estableciendo claramente sus causas y efectos, así como su origen en función de los objetivos globales, y de aquellos objetivos que conduzcan a un desarrollo y gestión integral del ámbito en estudio.

b) El equipo técnico debe aportar su propia lista de problemas de acuerdo con la percepción que éste tenga del ámbito en cuestión; además, debe contribuir a clarificar los problemas planteados por los habitantes y usuarios apoyándose en el conocimiento adquirido de la región. Para esto puede utilizar clasificadores y descriptores de problemas adaptados a la zona andina, centrando el análisis en los siguientes aspectos:

i) clasificar y determinar las causas y efectos de dichos problemas y sus interrelaciones, si existen, y

ii) cuantificar la dimensión, magnitud e importancia de los problemas detectados.

La clasificación puede responder a variados propósitos, pero por sobre todo, debe servir para plantear soluciones, como las siguientes:

i) Agrupar los problemas en función de áreas o conjuntos estructurados cuya solución pueda realizarse bajo una misma modalidad o por parte de un sector determinado.

ii) Clasificar los problemas por el ámbito espacial en que se originan y en el cual repercuten.

iii) Agrupar los problemas según agentes causantes y receptores.

iv) Clasificar los problemas de acuerdo a su origen: físico-técnico, gerencial o administrativo.

Es importante aclarar que en la realidad la forma que adopte la clasificación y descripción de los problemas va a ser una mezcla de las alternativas anteriores, y va a depender de las características y condiciones del planteamiento de las soluciones.

c) La interacción entre los participantes de la mesa de concertación y el equipo técnico debe permitir obtener una lista jerarquizada de problemas bajo diferentes criterios. El aporte técnico es fundamental en esta etapa para determinar las relaciones de causa/efecto de los problemas que deben ser superados, con el objeto de contribuir asignar prioridades en diversas situaciones (véase nuevamente el cuadro 1). Esta etapa puede ser conflictiva para los efectos de obtener consenso, por el enfrentamiento que puede surgir entre causante y afectados. La visión de un mismo problema puede ser discrepante por razones de intereses en pugna. El aporte técnico a la percepción de los problemas debe contribuir a disminuir el tiempo de discusión y la tensión entre los participantes de la mesa de concertación, de modo de obtener una adecuada identificación del conjunto de problemas. Sobre la base de la experiencia de estudios ya realizados, el equipo puede aportar una tipología de problemas agrupados por áreas temáticas. Algunos de los problemas identificados que han sido extraídos de diversos estudios sobre la región andina se muestran a continuación.

#### *Etapa 4: Jerarquización y asignación de prioridades en la atención de problemas*

a) Una vez que la mesa de concertación ha elaborado la lista de problemas, debe proceder a realizar dos tareas: i) jerarquizar los problemas estableciendo la interrelación o dependencia entre cada uno de ellos, y ii) asignarles prioridad de acuerdo con la jerarquía establecida y los intereses de los habitantes y usuarios del ámbito. Para esto, el equipo técnico debe asistir a los miembros de la mesa. Entre las tareas principales que éste puede realizar, cabe señalar: proponer criterios de jerarquización y prioridad; describir cada uno de los problemas en función de los criterios establecidos; explicar el futuro de situaciones probables si no se solucionan los problemas; precisar

los problemas que necesitan soluciones por razones técnicas, a corto, mediano o largo plazo; precisar los problemas que afectan lo colectivo y los que inciden en lo particular, y asistir a determinar los recursos que puede demandar la solución de cada problema detectado.

b) Para facilitar y orientar la realización de estas tareas y con el fin de conciliar los intereses particulares y colectivos, el equipo debe asistir a la mesa de concertación proponiendo métodos para asignar prioridades que garanticen la participación, y contribuir a aplicarlos. El equipo técnico debe asistir a los miembros de la mesa a separar los problemas endógenos de los exógenos al ámbito. Debe también ayudar a clasificar los problemas según sean de carácter técnico u operativo (político, legal, económico, financiero, institucional, administrativo, social, cultural, etc.). Igualmente, debe contribuir a determinar el tipo de información que se requiere sobre cada problema para poder jerarquizarlos y asignarles un orden de prelación.

c) El proceso recién descrito debe ser dinámico. La asignación de prioridades debe basarse en los criterios establecidos por la mesa de concertación como base de discusión. Se deben comparar las listas de prioridades propuestas por los diferentes participantes y sólo concentrar la atención en las diferencias existentes, si las hubiera. La lista que se obtendrá al término de la confrontación tiene carácter preliminar —ya que debe ser confrontada con las soluciones posibles— por lo que es preciso no dilatar demasiado el ejercicio, aun cuando existieran discrepancias en los criterios de prioridad y jerarquización. Estas discrepancias se verán luego superadas cuando se precisen los recursos y modalidades de solución aplicables y posibles a cada problema. Lo que debe quedar claramente establecido es el origen de los problemas y la identificación de los más relevantes para el conjunto.

#### *Etapas 5: Selección y confrontación de las soluciones alternativas*

La lista de problemas resultante de la etapa anterior es examinada en la mesa de concertación por el equipo técnico para discutir las alternativas de solución. Para esto se requiere cumplir los siguientes pasos:

a) Los participantes de la mesa de concertación proponen, desde su particular punto de vista, las alternativas de solución a los problemas previamente identificados y ordenados en forma prioritaria. Nuevamente en esta etapa existe la probabilidad de que los intereses individuales o de algunos grupos primen sobre los de orden colectivo, por lo que el equipo debe vigilar que se acepten soluciones que, siendo de beneficio para el conjunto favorezcan también a los individuos. La asistencia técnica es también esencial para facilitar la negociación entre los participantes hasta lograr acuerdos, transacciones y consensos en la selección de las alternativas de solución posibles.

b) El equipo técnico debe identificar y aportar igualmente aquellas alternativas de solución que escapan al conocimiento de los participantes de la mesa, ya sea por su carácter estrictamente técnico o por que son exógenos al ámbito en cuestión. Es recomendable que el equipo técnico disponga de una lista de soluciones alternativas posibles, clasificadas de acuerdo con el carácter de éstas (Véase el cuadro 2).

c) Presentadas las alternativas de solución propuestas por los participantes y el equipo técnico, se debe estudiar la interacción entre las mismas con el fin de identificar aquellas soluciones complementarias, independientes o mutuamente excluyentes. El aporte técnico en este sentido es fundamental para dimensionar y caracterizar el tipo de solución adecuada a las necesidades y disponibilidad de recursos, que la mayor parte de las veces serán escasos y restrictivos.

Esta etapa es tan conflictiva como la etapa de identificación de problemas, por las posibles visiones discrepantes respecto de una misma solución y su prioridad. El equipo multidisciplinario debe contribuir a minimizar la tensión y el tiempo de discusión entre los participantes de la mesa de concertación, mediante una identificación sustentada de soluciones alternativas posibles que lleven a consenso y acuerdos. Al respecto, debe separar las soluciones que son de beneficio y costo individual de las de beneficio y costo colectivo.

d) Como paso siguiente se confrontarán las soluciones propuestas por los participantes de la mesa de concertación con las alternativas sugeridas por el equipo técnico. Se compatibilizarán y se

Cuadro 2

Area temática	Soluciones identificadas
1. Recursos físicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Cercado de córcavas y quebradas.</li> <li>— Reforestación y rehabilitación de andenes para combatir la erosión.</li> <li>— Creación de programas de reordenamiento del uso del suelo.</li> <li>— Producción e inoculación de bacterias nitrificantes.</li> </ul>
2. Producción	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Creación de un banco de semillas.</li> <li>— Formulación de planes agrícolas integrales.</li> <li>— Desarrollo de pequeñas agroindustrias.</li> <li>— Desarrollo de granjas de animales menores.</li> <li>— Difusión de técnicas de engorda y de saca para camélidos.</li> <li>— Reintroducción de especies y variedades forestales nativas.</li> <li>— Instalación de viveros forestales.</li> </ul>
3. Problemas socio-institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Promoción social a nivel de hogares para estimular la participación.</li> <li>— Generación de sistemas integrados de producción para rescatar la potencialidad de los grupos comunales en el intercambio de trabajo o en la ayuda mutua.</li> <li>— Generación de un programa integral pero selectivo de extensión rural para el manejo simultáneo de varios recursos (cultivos, ganado, conservación de suelos y transformación de productos).</li> <li>— Generación de programas de reglamentación y control de asentamientos poblacionales en zonas de ladera que permitan mejorar o restaurar las condiciones de nutrición, saneamiento e inmunología, y estimular la planificación familiar.</li> <li>— Activación de los programas de regularización y titulación de tierras de las comunidades campesinas previas a una zonificación en espacios menores.</li> </ul>
4. Economía	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Elaboración de un sistema de redes andinas de ferias semanales para reformar la comercialización rural-urbana, mejoramiento de los precios al productor y del abastecimiento de insumos.</li> <li>— Generación de programas de crédito de mediano y largo plazo específicos para productores que contengan condiciones preferenciales.</li> </ul>
5. Infraestructura física	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Difusión de tecnologías de diseño, y producción y operación de unidades proveedoras de energía alternativa menor.</li> <li>— Modernización de los actuales aperos y equipos de labranza, propiciando en las zonas adecuadas el uso de maquinaria y equipos mecanizados.</li> <li>— Formulación de un plan de manejo múltiple del agua (uso potable, riego, captaciones, conducciones y otros).</li> <li>— Rescate y difusión de la tecnología social y económica del campesinado andino.</li> </ul>

recibirán los aportes mutuos, de modo de obtener una selección de soluciones alternativas que sean aceptadas por consenso en algunos casos y por transacción, acuerdo o negociación en otros. El resultado de esta etapa del proceso serán una lista preliminar de soluciones posibles clasificadas según diversos criterios. Se debe conocer quiénes serán los encargados de ponerlas en práctica, los costos de cada solución, los encargados de financiarlas y la secuencia de su aplicación.

A continuación se presenta un conjunto de soluciones identificadas por diversos estudios realizados sobre la región andina, discriminados por áreas temáticas.

### *Etapa 6: Asignación de prioridades y jerarquización de alternativas de solución*

Las soluciones alternativas resultantes de la etapa anterior son nuevamente presentadas a consideración de los participantes de la mesa de concertación y del equipo técnico a fin de jerarquizarlas y asignar las prioridades correspondientes. Para realizar esta última etapa del ciclo de concertación es necesario cumplir los siguientes pasos:

a) Los participantes de la mesa de concertación deben establecer prioridades y jerarquizar la selección de soluciones alternativas propuesta en la etapa anterior. Para esto deben tenerse presente los criterios estratégicos adoptados y las restricciones de los recursos humanos, económicos, físicos, técnicos y otros. La asignación de prioridades y la jerarquización permitirán obtener una nueva selección de alternativas compatibilizada con los recursos disponibles, con el objeto de establecer las acciones de corto, mediano y largo plazo.

b) El equipo técnico debe aportar criterios e instrumentos metodológicos que permitan asignar prioridades y jerarquizar las soluciones alternativas según las etapas anteriores del ciclo de concertación. Las soluciones deben responder a los problemas detectados y a las prioridades y jerarquías establecidas, así como a los criterios sociales y estratégicos adoptados para los debates.

c) La interacción entre el equipo técnico y la mesa de concertación es fundamental para el análisis y revisión de la selección provisional de soluciones alternativas. Se deben considerar en las decisiones dos aspectos básicos: por un lado, que los programas, proyectos y/o actividades sean técnicamente posibles y económicamente viables y, por otro lado, que los intereses y beneficios particulares implícitos en la selección de algunas soluciones sean compatibles con los intereses colectivos y con el carácter integral que debe primar en las decisiones. Otra consideración es que las actividades o acciones de corto plazo —en el contexto de una visión integral— deben permitir el desarrollo de programas y/o de proyectos para el mediano y largo plazo.

d) La confrontación de las soluciones seleccionadas según prioridades y jerarquías por los participantes y la selección, prioridades y jerarquización técnica, deben permitir compatibilizaciones y ajustes que satisfagan los intereses en juego y que permitan avanzar hacia la integración de las soluciones en el segundo ciclo del proceso (ciclo de integración). Los ajustes deben concentrarse en aquellos aspectos en que las consecuencias son más importantes, contribuyendo los técnicos a la negociación, a fin de obtener consensos en el más corto plazo.

e) El resultado de las soluciones seleccionadas finalmente constituye una cartera de acciones posibles y viables, en el contexto de los recursos disponibles, que deben ser transformadas en actividades, programas y proyectos evaluables con mayores estudios.

f) El último ejercicio de esta etapa consiste en transformar las soluciones alternativas seleccionadas en objetivos claramente explicitados y concertados, lo que permitirá contar con una cartera de programas, proyectos, actividades prácticas o tareas para iniciar el ciclo de integración.

### **E. RESULTADOS Y PROYECCIONES DEL CICLO DE CONCERTACION**

Por su concepción metodológica, el ciclo de concertación debe ir obteniendo resultados rápidos en cada una de sus etapas. En la etapa de formación de la mesa de concertación, el resultado esperado es contar con un grupo de representantes de las instancias que deben participar en la gestión del desarrollo. Estos participantes de la mesa de concertación interactuarán con el equipo técnico. La etapa de identificación y confrontación de criterios administrativos genera un marco de trabajo para sustentar la negociación entre los participantes y determina la concepción del desarrollo previsto. Estos criterios se proyectan y se consolidan en las etapas restantes y determinan la lógica que va a regir el ciclo de integración. Para las etapas de identificación y confrontación de problemas y de jerarquización y asignación de prioridades de los mismos, el resultado es un listado de problemas descritos en forma precisa, ordenados jerárquicamente y en orden de prelación, en función de los objetivos y criterios que están rigiendo las negociaciones. Estas listas sirven a continuación para identificar las soluciones alternativas correspondientes. Los pasos siguientes de selección, confron-

tación, asignación de prioridades y jerarquización de alternativas de solución constituyen las dos últimas etapas del ciclo.

Para enfrentar el ciclo de integración, la cartera de soluciones concertadas se transforman en *objetivos y metas* concertados y aceptados en forma individual y colectiva por el conjunto de los participantes de la mesa de concertación. Es necesario que posteriormente este listado de objetivos sea compatibilizado y potenciado mediante el análisis de sus efectos mutuos. Para ello se requiere disponer de un método de trabajo que facilite el proceso que se lleva a cabo en el ciclo de integración. Este se puede realizar siguiendo los diversos métodos disponibles para el desarrollo regional, microrregional y rural integrado. Entre los métodos que pueden tomarse como modelos referenciales, sujetos a su posterior adaptación a las cuencas y microrregiones relativamente pequeñas situadas en las zonas altoandinas, cabe señalar algunos que se reseñan en la bibliografía adjunta (N<sup>os</sup> 2 y 12).

Además de estos métodos existen muchas experiencias de programas de desarrollo microrregional y de desarrollo rural integrado que pueden ser rescatados y analizados con el fin de elaborar un método adaptable más fácilmente a las condiciones de las cuencas y microrregiones altoandinas relativamente pequeñas.

#### Bibliografía

1. Boisier, Sergio, *Diseño de planes regionales: Métodos y técnicas de planificación regional*, Centro de Perfeccionamiento del Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1976.
2. Centro de Estudios Regionales Urbano-Rurales (CERUR), "Desarrollo rural integrado; el enfoque Rehovot", Rehovot, Israel.
3. CEPAL, *Manejo de cuencas y desarrollo de zonas altas en América Latina* (E/CEPAL/L.253), Santiago de Chile, octubre de 1981.
4. CEPAL, *Incorporación de la dimensión ambiental en la planificación* (E/CEPAL/G.1242), Santiago de Chile, 28 de abril de 1983.
5. CEPAL, *Manual de desarrollo y manejo de cuencas alto andinas: Marco de referencia para su ejecución* (E/CEPAL/R.364), Santiago de Chile, 9 de julio de 1984.
6. CEPAL, *Transacciones ambientales en el campo de los recursos hídricos* (LC/L.364), Santiago de Chile, 13 de diciembre de 1985.
7. CEPAL, *Estrategia para el desarrollo y manejo de la región andina: Una propuesta de acción a nivel de cuenca hidrográfica* (LC/G.1433), Santiago de Chile, 20 de octubre de 1986.
8. CEPAL, *Políticas de gestión para el desarrollo de cuencas y microrregiones alto andinas* (LC/R.605), Santiago de Chile, 7 de septiembre de 1987.
9. CEPAL, *Estrategias para el desarrollo y gestión de cuencas y zonas altas en América Latina: Un análisis crítico* (LC/L.430), Santiago de Chile, septiembre de 1987.
10. Flisfich, Angel, Rolando Franco y Eduardo Palma, *Dimensiones de una planificación participativa* (E/CEPAL/ILPES/R.18), Santiago de Chile, 6 de noviembre de 1980.
11. Instituto Nacional de Planificación, Presidencia de la República, *Las microrregiones en el proceso de descentralización: Balance y perspectivas*, Lima, 1987.
12. OEA, Departamento de Desarrollo Regional, Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales, "Planificación del desarrollo regional integrado; directrices y estudios de casos extraídos de la experiencia de la OEA", Washington, D.C., 1984.
13. Universidad de Wageningen, Grupo de Investigación para Planificación Interdisciplinaria en Países en Desarrollo, "Marco de referencia para la planificación regional en países en desarrollo; metodología para un enfoque interdisciplinario del desarrollo planificado de áreas predominantemente rurales", Países Bajos, 1983.

## Capítulo V

### EL INTERCAMBIO DE SERVICIOS: ALTERNATIVA PARA LA GESTIÓN DE PROYECTOS CONCERTADOS

*Humberto Diez*

#### A. LA GESTIÓN DE PROYECTOS COMUNITARIOS EN COLOMBIA

El presente capítulo tiene como propósito transmitir la experiencia que se está desarrollando en Colombia en lo referente a la generación de instrumentos de apoyo a la participación de las comunidades campesinas en la realización de programas y proyectos de gestión ambiental, a través de la Corporación Autónoma Regional Rionegro Nare (CORNARE), institución de carácter gubernamental adscrita al Departamento Nacional de Planeación que tiene como funciones generales la elaboración, adopción y ejecución del plan de desarrollo de esa región, que es la que genera los mayores recursos hidroeléctricos del país.

Si bien se trata de una experiencia aún incipiente, ya empieza a marcar nuevos rumbos en lo referente al papel que deben cumplir las instituciones gubernamentales —definidas aquí como de apoyo— y a las características que éstas deberán ir reuniendo para ser realmente coherentes con los procesos de participación.

El tema que aquí se examina se refiere al Programa de Intercambio de Servicios (PRISER), que ha permitido establecer variaciones significativas en la relación tradicional entre comunidad e institución; este programa se ha utilizado para la ejecución de diversos proyectos en Colombia, y su objetivo más importante consiste en propiciar un nuevo espacio para la generación y concertación de políticas de desarrollo. Por su parte, la CEPAL y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) han prestado asesoramiento, tanto en la formulación de proyectos específicos como en su articulación dentro de la gestión del desarrollo regional.

#### B. EL CONTEXTO MICRORREGIONAL E INSTITUCIONAL

Si bien el instrumento que aquí se presenta se insertó en un ámbito tan amplio como es el que se relaciona con el respaldo a procesos de participación y con la operacionalización de acciones de concertación, es pertinente señalar muy someramente tanto el medio específico en el cual se asignó, como asimismo los problemas que al comienzo se propuso resolver, con el fin de ilustrar su proceso de constitución y la aplicación a uno de los campos posibles dentro de la gestión del desarrollo.

Uno de los propósitos generales de la CORNARE es el desarrollo y manejo de las cuencas hidrográficas de la región andina en el occidente colombiano, la cual comprende una red hidrográfica de ochocientos nueve mil hectáreas de extensión y una población de quinientos mil habitantes, distribuidos en 26 municipios, los que a su vez poseen 1 077 veredas\*.

Para estos efectos se ha realizado una zonificación preliminar denominada macrozonificación, por la cual se procura identificar y cartografiar unidades de planificación y de manejo ambiental, en

\*La división político-administrativa del país comprende departamentos, que se dividen en municipios, los cuales a su vez se desagregan en corregimientos, en su zona rural. La vereda constituye un caserío o agrupación de viviendas que configura un sector dentro del corregimiento, definido más bien por sus relaciones de pertenencia que por la división territorial del país.

un esfuerzo por propiciar la elaboración de un catálogo de acciones estratégicas en estas unidades, que incluya, además de las características de orden biofísico, las de carácter social, económico y cultural en las microcuencas.

En la medida que el enfoque adoptado en las pautas para el desarrollo incorpore de manera central la dimensión humana, el enriquecimiento de las posibles alternativas para la gestión de los recursos naturales tendrá necesariamente que incorporar las acciones al trabajo con las comunidades locales, coincidentes en nuestro caso con el concepto de microrregión.

Cada una de estas microrregiones requiere un tratamiento que no puede omitir su carácter específico, por lo que se hace necesario "comprender la organización y la participación del usuario en su propio desarrollo, rescatar y adaptar tecnologías apropiadas al medio, tratar con sistemas de producción diversificados pero complementarios, percibir el ambiente físico y sus aspectos espaciales, altitudinales y temporales y quizás lo más fundamental, ser capaz de propiciar transacciones o concertaciones entre todos los actores involucrados en el proceso de desarrollo de cada uno de los ámbitos básicos"<sup>1</sup>. Estos elementos condicionan el papel de los pobladores en la planificación y en la gestión del desarrollo; por lo tanto, el conocimiento de estos aspectos y la identificación y vinculación de diversos actores, constituyen bastante más que un simple estudio de diagnóstico. Es un proceso que reclama la construcción de supuestos válidos para el diálogo, para el establecimiento de mecanismos y para la definición de procedimientos de participación. Los aspectos relacionados con la participación de los pobladores suelen ser respuestas a interrogantes tradicionales como: ¿Cuáles son los medios óptimos para una buena educación de los pobladores en el desarrollo? ¿Qué condiciones deberían idealmente reunir éstos para lograr una buena participación? ¿Cómo habría que interesarlos acerca de la importancia de un manejo adecuado de los recursos naturales?

En contraste con esta situación, se presentan necesariamente otras preguntas, otras maneras de resolver los problemas y seguramente otras respuestas, en tanto que se proponen nuevos términos y relaciones. ¿Cuáles deben ser las características de los procesos propuestos y en ellos cuáles son las posibilidades y restricciones de la institución de apoyo? ¿Qué condiciones deberá reunir ésta para ser perceptiva, flexible, adaptable y creadora de un contexto, sin renunciar a sus funciones esenciales? Y como corolario, ¿cuáles son los intereses irrenunciables de los pobladores y su grado de relación con los objetivos de desarrollo? Obsérvese que las preguntas ya no van dirigidas solamente a los pobladores, sino que obligan a replantear el papel institucional, las posibilidades y las soluciones.

En el sentido descrito, si bien la tarea general de la institución consiste en lograr un adecuado desarrollo de las cuencas hidrográficas, lo que otorga real significación a ese propósito son los medios de percepción, interpretación y apoyo para poder llevarlo a cabo. De allí que mediante la creación de los métodos e instrumentos que aquí se describen, la institución se proponga fundamentalmente: desarrollar instrumentos de relación, concertación y apoyo para el manejo de las cuencas, así como establecer procesos de comunicación que mejoren el conocimiento actual de los técnicos y de los usuarios sobre el tema.

### C. PROBLEMAS Y RESTRICCIONES EN LA PARTICIPACION COMUNITARIA

Lo primero que salta a la vista es la no coincidencia de intereses entre los habitantes de una determinada cuenca y los de la institución que interviene en su desarrollo. Esta discrepancia se expresa de múltiples maneras, que son las que justifican en muchos casos largas jornadas de persuasión y de capacitación, las cuales generalmente resultan inútiles pues se trata en realidad de dos proyectos diferentes.

Con la misma frecuencia, los técnicos que invocan la participación observan una gran

<sup>1</sup>Dourojeanni, Axel y Lenzi, Mario A., Estrategia para el desarrollo y manejo de la Región Andina: una propuesta a nivel de cuenca hidrográfica, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), San José de Costa Rica, 1986.

incomprensión cuando, ya sea al interior de nuestras instituciones o bien ante los propios campesinos, se aprecia una gran aceptación filosófica pero un gran rechazo funcional. Todas las evaluaciones parecerían indicar que es necesario intensificar la promoción y la capacitación, pero éstas van quedando suspendidas de artificiosos hilos discursivos, y lo que parece lograrse en el terreno subjetivo se va diluyendo en el terreno objetivo. Como consecuencia de la discrepancia anotada, no es posible conciliar la planificación con la participación; los criterios de inversión no se compadecen necesariamente con las prioridades que va indicando el proceso, y lo más importante es que siendo los procesos comunitarios de carácter muy exploratorio, la institución no puede resistir las consecuencias de la participación y si lo hiciera destruiría su coherencia programática y funcional.

Otro aspecto frecuente es el modo en que se van estableciendo estos diferentes criterios de eficacia; la institución tiene que privilegiar el producto y la participación social, así como los procesos organizativo, educativo, interpersonal, etc. A nuestro juicio, el punto de partida consiste en reconocer la existencia de dos naturalezas objetivamente diferentes, que no admiten juicios de valor, pues llevan implícitos, como se ha expresado, dos criterios de eficacia muy diversos, que conducen a sistemas de gestión también diferentes. Se hace necesario entonces establecer las restricciones que permitan una relación realista entre la institución y la comunidad. Entre las principales restricciones se pueden citar las siguientes:

- Las instituciones no crean procesos de participación; éstos se desarrollan en escenarios que las trascienden, que son los que corresponden al espacio comunitario.
- Tampoco son el marco de estos procesos, por cuanto su sistema de gestión obedece al cumplimiento de funciones insertas dentro de un determinado sistema de organización.
- Lo que se desarrolla entre una institución que procure la participación y la comunidad es un primer nivel de concertación basado en el reconocimiento de proyectos diferentes que puede colocar a la primera en calidad de institución de apoyo.

La mayoría de las instituciones que conocemos no fueron diseñadas para la concertación, sino para cumplir sus propósitos con cierta autosuficiencia, y por lo tanto se hizo necesario pensar en instancias construidas expresamente como espacios de concertación social e interinstitucional, de tal manera que las relaciones de complementariedad no fuesen accidentales sino una condición necesaria para cumplir sus propósitos; éstos deberán, como producto de la concertación, establecer su propia organización e identificar los diversos roles de los actores, siendo necesario definirlos en términos de los proyectos comunitarios.

Al examinar diferentes experiencias nacionales encontramos que la organización de los proyectos está reservada a las instituciones y la participación a los pobladores. Estos últimos generalmente intervienen como protagonistas en mayor o menor grado durante determinadas etapas del proceso<sup>2</sup>. Con muy poca frecuencia se apoya la gestión de proyectos de los agricultores, y no existe un sistema de proyectos que los articule y dé sentido a la creación de instrumentos de apoyo.

Esta restricción es muy importante en el momento de establecer elementos de relación con las comunidades dado que produce un quiebre de la relación tradicional de dar y recibir, que limita de manera objetiva el desarrollo de procesos de participación, siendo necesario construir métodos que

<sup>2</sup>Al respecto plantea De Zutter: "El mayor problema del modelo dominante de "proyecto" es que responde a una lógica de gasto más que a objetivos: Se mide por su "capacidad de gasto" y consecuentemente por la cantidad de obras (de metas) que justifiquen la salida de los fondos". Y en otra parte: "Existen dos caminos para permitir el manejo de un proyecto por los mismos campesinos. O bien se "capacita" el campesino para que pueda entender la lógica que hemos empleado y manejar lo que hemos definido. O bien se diseñan proyectos que sean 'manejables' dentro de la racionalidad y realidad campesina. El primer camino ha sido recorrido muchas veces y los éxitos son pocos. El segundo obligaría a comprender que podría ser un 'proyecto' para el campesino de acuerdo a su experiencia (su familia, su chacra, su comunidad) y a buscar nuevos diseños compatibles con ésta y con las normas administrativas hasta donde ellas no puedan ser modificadas". (De Zutter, Pierre, *Manual silvoagropecuario* (JUNAC/UNTC/SESA/CEPAL) ).

permitan sistematizar y configurar en ámbitos más amplios los intereses y recursos de los pobladores. Sólo entonces, un proyecto comunitario aparece como elemento articulador de la gestión comunitaria y facilitador de relaciones más productivas con las instituciones externas a su organización social, generando ámbitos propicios para la planificación, la educación, la organización y la concertación. Esto es mucho más válido aún, si frente a la limitación que se ha señalado, se descubre que los grupos locales, por pequeños y aislados que sean, tienen —más allá de sus necesidades— prefiguraciones de futuros realizables o utopías, es decir, poseen elementos proyectivos, que no siempre coinciden en primera instancia con los de los organismos encargados del desarrollo.

De esta manera, la labor de confrontar los propósitos con las restricciones plantea tres demandas fundamentales:

- Desarrollar espacios amplios para la concertación, con base en el reconocimiento de expectativas diferentes pero complementarias entre los diversos actores.
- Disponer de los mecanismos y recursos de apoyo a procesos que son externos a las instituciones.
- Diseñar instrumentos que permitan articular los procesos de planificación con los de participación, de acuerdo con las particularidades y posibilidades de intervención de cada ámbito.

Para la satisfacción de estas demandas, se han integrado tres elementos que interactúan funcionalmente: los proyectos comunitarios, los medios de apoyo a la gestión de los mismos y un instrumento de concertación.

#### D. LOS PROYECTOS COMUNITARIOS

Entendemos por proyecto comunitario el ejercicio predictivo que, en función de un propósito concertado, coloca recursos de todo tipo, orientados por la gestión colectiva, comenzando por identificar problemas y alternativas de solución. De acuerdo con esta definición, un proyecto comunitario es ante todo un suceso prospectivo que puede estimular en los actores gestionarios la reflexión sobre futuros deseados, la objetivación de imágenes colectivas en las cuales el presente constituye un insumo y el futuro un producto, lo cual da sentido a la recuperación de la memoria histórica y cultural de una comunidad. La importancia de esta dimensión deriva de la apreciación de que el atraso material no es tan calamitoso como la conciencia de derrota que aquél concita. En efecto, desde cualquier punto en que se desarrolle una experiencia para transformar las precarias condiciones de vida del individuo, se puede establecer que la apatía, el conformismo y la desconfianza, son una presencia negativa que limita la aceptación de cualquier propósito de cambio.

Un proyecto de interés común, por modesto que sea su alcance material, convoca a los participantes al despliegue de su actividad creativa, posibilitando experiencias que contribuyen a mejorar el concepto que de ellos tenía el grupo de gestores. Con frecuencia las comunidades se dirigen a los organismos del gobierno para solicitar una ayuda o una donación para una determinada obra; se trata así de recuperar esa obra para generar un proyecto de esa comunidad, ya que de ella depende la dinámica de éste. Por otra parte, es un medio para allegar recursos y fundamentar la pertinencia con relación a los existentes, así como un elemento que permite coordinar de manera más eficaz una infinidad de fuentes dispersas. En materia de aplicación de recursos para el desarrollo económico y social, encontramos en el país que además de su escasez frente a los problemas que éstos deberían resolver, existen tres fuentes de desfinanciamiento de las comunidades, sobre todo de las más pobres y aisladas: una falta de coordinación de las entidades gubernamentales entre sí y de éstas con las organizaciones no gubernamentales y de pobladores; una total ignorancia o subvaloración de los recursos de que disponen los pobladores en materia de gestión, experiencia, conocimientos, trabajo, etc., y por último, una carencia de flexibilidad ante la ausencia de formas más calificadas de demanda, para disponer de recursos ya asignados. Esto es aplicable a los recursos de carácter financiero y técnico.

En suma, la experiencia ha demostrado que cuando se establece una relación con los pobladores basada en el trabajo de los proyectos, adquieren dirección y dimensión los medios con los cuales se procura propiciar el desarrollo; esto además tiene un efecto significativo en todos los agentes externos comprometidos y genera, entre las instituciones y los técnicos, criterios realistas para reorientar sus propias acciones.

## E. EL SISTEMA DE GESTIÓN DE LOS PROYECTOS COMUNITARIOS

Establecido el proyecto como el elemento básico, se hace necesario elaborar los instrumentos que garanticen, de una parte, la ejecución de éste y de otra, su articulación dentro del contexto regional y nacional, a fin de superar la realización de actividades puntuales y en cambio, favorecer que los proyectos formen parte de un sistema de gestión con lo cual adquieren dimensión estratégica. Una intensa labor de consulta con los pobladores y de concertación con éstos y con las otras instituciones permite la identificación de estos instrumentos, sus características, aspectos operativos y recursos disponibles, todo lo cual se traduce en tres elementos básicos de apoyo, los cuales, a su vez son concertados con las organizaciones comunitarias y las entidades de apoyo existentes en la región:

- Un banco regional de proyectos comunitarios, con un banco adjunto de maquinaria y herramientas.
- Un centro regional de capacitación para la formulación y ejecución de proyectos.
- Un centro de comunicaciones entre los gestores de proyectos y las entidades de apoyo.

En estos tres centros participa la institución de apoyo, pero ellos tienen su propia estructura organizativa y sus propios recursos. Están los integrados además por otras instituciones con presencia en la región y representantes de las organizaciones comunitarias, y que son concebidos como espacios para lograr la concertación y la integración de recursos, métodos, experiencias, y fundamentalmente, para dar una dimensión espacial a cualquier proyecto, por pequeño que sea, mejorando así la capacidad de negociación de las comunidades.

### 1. *Banco de proyectos*

Es concebido como una instancia de concertación entre organizaciones del sector público y privado, y es el lugar en que se propicia la coordinación, el intercambio, el apoyo a la gestión y la provisión de recursos técnicos y financieros. Para ello se propone estructurar un sistema que permita articular todos los proyectos comunitarios que se desarrollan en la región, creando una red de apoyo e intercambio que permita, además de la coordinación del apoyo institucional, el aprovechamiento de experiencias obtenidas entre los propios gestores de los proyectos.

El banco está concebido como una instancia de gestión regional que procura incrementar, de manera significativa, la capacidad negociadora de las comunidades ante entidades públicas y privadas. Cuenta además con recursos financieros propios y con un banco de maquinaria y herramientas para la ejecución de pequeñas obras de infraestructura rural.

### 2. *Centro regional de capacitación*

Fue concebido también como una instancia autónoma de la estructura administrativa de la CORNARE, a la cual pertenecen diversas instituciones sobre todo del sector educativo. El sistema de trabajo requirió profundas transformaciones con respecto al modelo tradicional de capacitación, que estaba orientado hacia necesidades de los programas institucionales y muy poco hacia las necesidades de los usuarios. En efecto, el apoyo a la gestión de proyectos requirió un modelo técnico-pedagógico con las siguientes características:

- Utilización de ritmos y fuentes de aprendizaje propios del medio en el cual se capacita.
- Mayor énfasis en los procesos de aprendizaje que en los de enseñanza con incorporación de agentes naturales y no tradicionales.

- Aplicación de técnicas participativas y dinámicas, orientadas a establecer claras relaciones entre los participantes y su medio.
- Identificación de necesidades y recursos.
- Establecimiento de medios educativos alternativos.
- Redefinición de objetivos basados en la demanda de cada proyecto.

Como elementos técnicos de investigación para la capacitación, se crearon talleres en los que se reúne la comunidad, un grupo o una organización para la acción, con el propósito de producir conocimientos, capacidad de gestión y proyectos de trabajo. Los talleres fueron de tres tipos: de estudio del medio, de trabajo comunitario y de seguimiento.

El centro propició además, asistencia técnica a las organizaciones comunitarias surgidas en la región en los aspectos que éstas habían identificado como restricciones a su gestión y sobre los cuales se iniciaron trabajos con 56 grupos cooperativos, 950 acciones comunales, 13 grupos de autogestores de vivienda y 20 grupos de artesanos.

### 3. Centro regional de comunicaciones

Este centro es un anexo del centro de capacitación y se encarga de producir los materiales, aprovechar y combinar una multiplicidad de medios, desarrollar un centro de documentación sobre proyectos comunitarios y estimular procesos de comunicación. Siendo las comunicaciones una de las necesidades más relevantes de las comunidades, ha sido el aspecto más complejo. En efecto, existe material comunicacional y experiencias humanas y medios, que van desde objetos cotidianos hasta el más alto grado de avance tecnológico.

Sólo cuando se iniciaron los proyectos de las comunidades, fue posible establecer un espacio de pertinencia para una labor de apoyo con material comunicacional realmente significativo. En este centro, el trabajo se desarrolló de manera inversa a la de los otros dos centros; en efecto, fue necesario generar los hechos para poder descubrir el modo de expresarlos y plantear los caminos de solución.

En este centro se identifican, estudian, diseñan y producen materiales y procesos de comunicación comunitaria. Para su funcionamiento, el centro trata de integrar los medios de comunicación existentes en la región —20 pequeñas emisoras locales y 30 periódicos de circulación municipal—, con las instituciones de apoyo y las comunidades. De manera específica se ha propuesto asociar a los comunicadores de la región a un servicio de información, producir los materiales necesarios, desarrollar campañas de comunicación en los espacios públicos, divulgar las experiencias y los recursos existentes, y apoyar los talleres que conducen hacia la formulación de los proyectos.

## F. EL INTERCAMBIO DE SERVICIOS COMO INSTRUMENTO DE CONCERTACION

A continuación se describe el mecanismo de concertación desarrollado en el Programa de Intercambio de Servicio (PRISER). Este programa surgió hace aproximadamente un año, cuando fue propuesto a las organizaciones comunitarias del área jurisdiccional de la CORNARE, como desarrollo y complementación del sistema de proyectos comunitarios que ha estado promoviendo esta Corporación.

Desde el punto de vista de la necesidad de la cual surgió el programa, es necesario destacar en primer lugar que las restricciones propias de las instituciones, y a las que ya se aludió anteriormente, hacen que ordinariamente éstas no puedan asumir plenamente las consecuencias de los procesos de participación ni viabilizarlos.

### 1. Descripción

El programa de intercambio de servicios constituye, en sentido estricto, un instrumento para facilitar la concertación con las comunidades, al cual desde el punto de vista de la organización institucional se ha dado la categoría de programa, a fin de posibilitar su estructuración y la

asignación de recursos, como asimismo su expresión en proyectos muy específicos. Desde el punto de vista operativo, es un intercambio por cuanto se propone relacionar dos propósitos: el institucional y el comunitario. Se parte de la base de que lo más común es que los propósitos inmediatos de una determinada comunidad sean los mismos que tiene la institución y entonces la puesta en marcha de un proyecto de origen comunitario hace que el propósito institucional sea compatible y complementario con dicho proyecto.

Estando determinado de manera taxativa el presupuesto de la Corporación para programas de electrificación rural y el manejo de los recursos naturales, se ha adoptado este último para hacerlo objeto de la acción del PRISER. Existen varias razones para ello: en primer lugar, el fracaso de los programas de gestión ambiental en el país se ha debido a un enfoque que excluye al hombre, so pretexto de que tanto el enfoque como las acciones tienen un sesgo biofísico y que por ende, desde el punto de vista de la CORNARE se trata de una gestión social de los recursos naturales. Por otra parte, los beneficios de muchas acciones de protección y manejo medioambientales no son asumidos fácilmente por las comunidades que asocian su bienestar a otros propósitos, que sí son generalmente prioritarios. Lo anterior puede deberse en parte a que los resultados de las acciones en materia de manejo de recursos naturales no siempre son percibidos en el corto tiempo. Es el caso clásico de los programas de reforestación.

Por medio del programa, se trata de hacer compatible lo que en la realidad de una comunidad puede ser compatible, pero que la especialización cada vez más restringida de funciones de la sociedad ha distorsionado. Para una vereda o un pequeño poblado, es más fácil que para muchos técnicos entender la relación entre la construcción de unos "trinchos" y la construcción de una escuela. En el espacio comunitario la realidad no aparece fragmentada, pero el obstáculo surge cuando se discuten las prioridades o mejor aún, los criterios para determinarlas. Por esta vía siempre surge el problema planteado entre la necesidad percibida por la comunidad y la dictaminada por los técnicos, dos cadenas de causalidad diferentes que sólo se encuentran, en sus objetivos más remotos, en los enunciados de la finalidad última de cualquier empresa de bienestar.

Se podría decir entonces, que el PRISER se propone hacer entrar en relación ambas lógicas, a través de un elemento común: el trabajo comunitario. Entendemos por trabajo comunitario toda la actividad productiva y creativa de los grupos humanos tendiente a transformar la realidad, y ese elemento se encuentra en todos los proyectos, sólo que no debidamente ponderado en todas sus dimensiones, incluso la económica. En otras palabras, el PRISER es un instrumento que sobre la base de una valoración del trabajo comunitario, posibilita el intercambio de propósitos comunitarios con propósitos institucionales, suponiendo por lo menos dos proyectos en cuya gestión se apoyan mutuamente.

## *2. Funcionamiento*

La CORNARE ha identificado un conjunto de acciones prioritarias, sobre la base de las cuales ha diseñado un catálogo de posibles proyectos en las diversas microcuencas que integran la región, relacionados con producción, infraestructura y control de recursos naturales. A los proyectos derivados de estos aspectos se los ha denominado institucionales. Por otra parte, y como resultado de todo el proceso descrito anteriormente, los pobladores han identificado otros proyectos, generalmente relacionados con pequeñas obras de infraestructura social rural, como caminos veredales, construcción y dotación de escuelas, pequeños abastos, centros recreativos, construcción o mejoramiento de viviendas, etc., denominados proyectos comunitarios.

Un tercer elemento está constituido por las instituciones y las organizaciones especializadas de acuerdo con las características del proyecto comunitario. Por medio de los talleres y aplicando guías para la formulación de proyectos, éstos se delimitan técnica, financiera y organizativamente, para luego pasar a la etapa de concertación.

Las instituciones determinan el apoyo técnico y financiero de los proyectos comunitarios y a su vez los pobladores definen su participación en el proyecto institucional; todo ello se expresa

formalmente en un acta de concertación según la cual la institución paga los servicios de una comunidad a través del apoyo a su proyecto.

Las comunidades generalmente aportan trabajo, facilitan sus tierras, administran, realizan el reconocimiento de campo, ejercen control y vigilancia y aportan materiales, en tanto que las instituciones aportan financiación, asistencia técnica, máquinas y herramientas.

Al poner en relación dos proyectos, el intercambio de servicios facilita la circulación de experiencias y conocimientos, de recursos, de trabajo y de gestión. Al confrontar dos proyectos se ponen en relación sus problemas, objetivos, recursos, métodos, organización y planes de acción. La mesa de concertación, entonces, se constituye en el único escenario real en que se sientan actores ejerciendo plenamente su poder de decisión para producir un proyecto concertado de trabajo.

Si bien el proyecto institucional es originado desde fuera de la comunidad, en el proceso de concertación es ejecutado plenamente, modificado o incluso desechado, cuando se demuestra su inconveniencia. El proyecto comunitario comienza en una iniciativa de los pobladores, los cuales se dirigen al banco para solicitar apoyo para la ejecución de una obra, y luego al centro de capacitación para organizar un taller sobre estudio del medio. De las conclusiones de ese estudio es enterado el comité técnico del banco de proyectos que determina la factibilidad de ejecutarlo con base en los resultados del taller. Si se lo considera factible, se procede a elaborar el proyecto con todos sus actores, ya que la base terminal de éste es el acta de concertación. Al comienzo se utilizó una guía para cada etapa del proceso, pero en la actualidad existe una sola ficha acumulativa que permite confrontar de manera simultánea las tres etapas: el estudio del medio, la elaboración del proyecto y la concertación, como asimismo los dos proyectos. Por otra parte, esta ficha se va incorporando al proceso de microzonificación que realiza la Corporación, transformándose en un importante insumo para el sistema de información de la misma.

Los detalles acerca del funcionamiento figuran en un manual de procedimientos, cuyo flujograma ha sido perfeccionado con miras a que pueda llegar a ser útil para la realización del intercambio de servicios en otros lugares. De manera muy simplificada, se indica a continuación un esquema del contenido del manual; el proyecto institucional tiene su propio flujo técnico-administrativo, que aquí no se detalla, ya que el propósito es mostrar los momentos de su relación directa con el proceso seguido por los pobladores.

El flujo de intercambio de servicios dentro de los proyectos de comunidades y para las comunidades tiene como gran objetivo la operacionalización de procesos de consenso, que pueden ser de tipo horizontal (entre organizaciones comunitarias) o vertical (entre sectores, instituciones y organizaciones comunitarias), y que requieren un serio trabajo de investigación y experimentación a futuro. Es fundamental para el proceso de consenso que se analicen los recursos y necesidades tanto de las instituciones como de los pobladores rurales, aspecto que, sin embargo, debería ser sólo un dato en relación con lo que se aspira a obtener, esto es, que el proyecto comunitario sea un instrumento de participación y concertación que garantice el autocontrol de los beneficiarios sobre su desarrollo y permita, al mismo tiempo, la optimización del uso de los recursos ambientales que sustentan esos espacios rurales.

**CUARTA PARTE: ALGUNOS INSTRUMENTOS PARA  
EL DESARROLLO CAMPESINO**

## *Introducción*

La política de modernización agraria que ha prevalecido en América Latina en las últimas décadas ha estado orientada a consolidar la empresa agrícola mediante el progreso tecnológico, la inversión productiva y la eficiencia en la gestión económica. Como ya se ha anotado, los instrumentos de modernización no han sido diseñados para las economías campesinas. Por ello, uno de los efectos de estas políticas ha sido la acentuación de la diferenciación campesina, lo que ha contribuido a multiplicar los estratos más pobres.

Los beneficios de la tecnificación de la formación de capital y del crecimiento productivo no han alcanzado a las economías campesinas, pues la modernización ha mostrado una limitada capacidad de irradiación. Los sistemas nacionales de ciencia y tecnología no han funcionado para los agricultores campesinos y la inversión de capitales ha sido un proceso ajeno a las unidades campesinas. Los resultados de la aplicación de las políticas agrícolas muestran que éstas se han centrado en algunas áreas del espacio rural, en ciertos cultivos o ganaderías y en las empresas medianas y grandes. Ha sido escasa la interacción de dichas políticas con las estrategias de desarrollo campesino y rural. La falta de prioridad otorgada a las economías campesinas ha impedido integrar el problema de la escasez de la tierra y de la adecuación tecnológica a las condiciones actuales y potenciales de las unidades campesinas; asimismo, se ha imposibilitado una relación más estrecha del campesinado con los mercados formales financieros y de productos. En otras palabras, la economía campesina se ha enfrentado a barreras estructurales para acceder al uso y aprovechamiento pleno de los recursos económico-productivos.

Se torna por lo tanto apremiante la generación de estrategias alternativas de desarrollo agrícola destinadas prioritariamente a la gran masa campesina, que provean los instrumentos y mecanismos adecuados en orden a alcanzar diversos propósitos, a saber: incrementar la dotación de recursos de las economías campesinas, ya sea mediante formas innovadoras de acceso al mercado de la tierra, o mediante reformas agrarias o procesos de colonización; fortalecer y potenciar los sistemas productivos sustentados en tecnologías biológicas y en conocimientos ancestrales en manejo de suelos, cultivos y ganaderías, que puedan ser difundidos por las organizaciones campesinas utilizando formas de capacitación no convencionales; reorientar las inversiones tanto espacialmente como en términos subsectoriales o modificar la naturaleza misma de la inversión; desconcentrar la asignación de los recursos financieros destinados al crédito, a los subsidios o al sistema de precios, y por último, procurar el acceso más directo posible de los campesinos a los mercados de insumos, productos agrícolas y bienes de consumo, ya sean nacionales o internacionales.

Este conjunto de aspectos debe tender a configurar lo que podría denominarse la política apropiada para la integración del campesinado al desarrollo agrícola, toda vez que el objetivo central que anima la identificación de opciones estratégicas para éste es la construcción del equilibrio ecológico y económico-social en el medio rural.

En las páginas que siguen se reseñan, sin mayores pretensiones, algunas ideas o experiencias que pueden ayudar a pensar o a diseñar instrumentos que sirvan al desarrollo campesino, y lo que es aún más importante, ideas y experiencias que pueden contribuir a crear un ambiente favorable para revalorizar al campesino como agente socioeconómico, confirmando que su participación no sólo es deseable sino también posible.

## *Capítulo I*

# LA POLITICA FORESTAL Y LAS COMUNIDADES RURALES

*José I. Leyton*

Un examen muy general de la política pública de fomento forestal en América Latina y el Caribe revela que el estímulo fiscal se ha concentrado en el establecimiento de plantaciones forestales con especies de rápido crecimiento y de uso industrial (madera aserrada, celulosa, papel y tableros de madera). Por lo tanto, ha favorecido la ejecución de proyectos masivos de reforestación en zonas accesibles a las industrias elaboradoras. En ellas la propiedad de la tierra se distribuye en general entre predios de grandes extensiones y agrupaciones dispersas en unidades pequeñas. Es decir, en los sectores geográficos atractivos para los proyectos de plantación forestal, predomina el complejo agricultura empresarial-agricultura campesina.

En estas condiciones, campesinos, trabajadores forestales y pequeños propietarios de terrenos forestales representan un papel marginal en el desarrollo forestal de las zonas rurales, al menos en lo relativo a su participación en las decisiones, en la producción y en la obtención de los beneficios directos de las medidas fiscales de fomento. La generación de empleo rural en faenas forestales se señala como uno de los beneficios sociales de mayor impacto derivado del fomento a las plantaciones; sin embargo —al menos en los casos estudiados—, se advierten modalidades muy precarias en las contrataciones forestales, caracterizadas por prácticas de empleo temporal de obreros de una misma zona forestal y por la aplicación de niveles salariales y condiciones de trabajo definidas como mínimas.

Para recomendar políticas públicas de fomento que favorezcan efectivamente a los pobres rurales deberá considerarse la forma de corregir las distorsiones advertidas en las prácticas vigentes de fomento forestal en general y en los incentivos a las plantaciones forestales en particular. Además deberán incluirse en las políticas públicas de fomento forestal otras actividades silvícolas de mayor impacto sobre el desarrollo de las comunidades rurales locales.

Como modelos integrados de políticas forestales alternativas se proponen algunas soluciones tipo caracterizadas por corresponder a ecosistemas diferenciados; considerar situaciones concretas de población rural; aplicar alternativas de manejo forestal viables; seleccionar instrumentos de fomento forestal eficaces, y condicionar la aplicación de la política al compromiso por parte de los organismos de desarrollo rural de mantener una acción sostenida.

## A. EJECUCION DE PLANES DE MANEJO EN PARQUES NACIONALES Y RESERVAS FORESTALES

Se ha registrado en la región un gran avance en la identificación, delimitación y administración de este tipo de unidades. Algunos países han establecido sistemas de áreas silvestres protegidas que incluyen parques y reservas junto a otras unidades similares. Algunas de ellas cuentan con superficies muy importantes (sobre 100 000 hectáreas) de propiedad fiscal amparadas en disposiciones legales específicas. Se manejan con sujeción a planes globales que persiguen objetivos de desarrollo rural respaldados por gran cantidad de estudios y hasta proyectos específicos para algunas actividades. Estos comprenden gran variedad de actividades de elevada demanda de mano de obra no calificada.

Estas características del manejo y administración de parques y reservas coinciden con los planteamientos de desarrollo regional en territorios en que predominan los recursos naturales renovables, propendiéndose a su aprovechamiento racional, conforme a las características de la unidad para uso turístico a recreativo, explotación de la fauna silvestre, extracción de productos madereros u otros fines.

Las políticas públicas forestales aplicables en este caso se basan en la administración de un bien estatal, en que la ejecución de un plan de manejo sostenido admite la persecución de objetivos de empleo rural, de capacitación, de apoyo a la organización de la comunidad local, etc.

Para garantizar el éxito de iniciativas de desarrollo rural con ejecución de proyectos en estas unidades que ofrecen grandes posibilidades de empleo debe contarse con la gestión directa de las autoridades locales del servicio público encargado del sistema de áreas protegidas. La presencia constante de un organismo de desarrollo de esta naturaleza deberá propender el mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población rural dependiente directa e indirectamente de la unidad. Así, la difusión del desarrollo local contribuirá al logro de metas globales de desarrollo regional.

Como beneficios directos para la comunidad, además de posibilidades de empleo permanente para trabajadores rurales, se agregan posibilidades de capacitación artesanal, comercio y otros servicios.

Algunas áreas silvestres sometidas a manejo en países de la región reúnen características como las descritas, destacándose el ejemplo muy reciente del Parque de Idirbi de la Comarca de San Blas en Panamá, donde viven los indios kuna. Otros grupos étnicos americanos podrían beneficiarse del manejo de parques al estilo del de Idirbi, como los indios del Altiplano chileno-boliviano en las reservas de vicuña o los indios chaqueños.

En general, gran parte de las poblaciones locales vecinas a parques nacionales o reservas forestales con posibilidades de manejarse en forma intensiva y permanente podrían beneficiarse con la aplicación de políticas públicas forestales de desarrollo de esas zonas.

## B. FORESTACION O REFORESTACION EN ZONAS DE INDUSTRIAS FORESTALES

En superficies extensas en la región se han establecido concentraciones industriales forestales. El desmonte acelerado que se llevó a cabo durante décadas terminó con importantes reservas nativas, pero quedaron terrenos de aptitud forestal que podían sostener plantaciones de especies de rápido crecimiento. El sur brasileño y el noreste argentino, así como diversas zonas mexicanas, centroamericanas y todos los países andinos, presentan grandes extensiones con estas características y potencial. A ello habría que sumar algunas tierras empobrecidas a tal punto por una explotación agropecuaria intensiva que han sido abandonadas por los agricultores.

En la mayoría de los países de la región, estas condiciones se dan en importante proporción de su territorio en que la población rural presenta niveles de subsistencia muy precarios.

La complementación entre el desarrollo industrial forestal y el desarrollo de plantaciones con especies maderables de rápido crecimiento ha significado un gran aporte al desarrollo rural en Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela. En ellos se aplicaron políticas públicas forestales que permitieron el despegue de esta actividad y que, con distintas proyecciones, se sostienen hasta el presente.

El Estado debe tener una participación trascendental en este tipo de iniciativas a fin de que los beneficios favorezcan realmente a los pobres rurales. Una política de desarrollo regional constituye la base de sustentación de los proyectos de plantación en terrenos de pequeños y medianos propietarios, apoyados por incentivos crediticios, comerciales y técnicos y otros directamente destinados a programas de fomento de estos sectores sociales.

El análisis de la experiencia regional en esta materia destaca la propensión a desviar los incentivos forestales hacia las grandes empresas y los terratenientes ausentistas en lugar de favorecer

a las comunidades rurales locales. A pesar de que esta situación no invalida el valor técnico de las plantaciones para el desarrollo rural, sirve de advertencia para los encargados de la política pública forestal a fin de que formulen y apliquen los instrumentos de fomento en beneficio de los pobres rurales, en el contexto de proyectos integrados de desarrollo que hayan sido jerarquizados por las autoridades pertinentes.

La elevada prioridad actual que se asigna a los objetivos de empleo y de ganancia de divisas confiere especial importancia a las actividades de forestación y aprovechamiento industrial de los bosques de coníferas. El establecimiento de estos bosques e industrias es una excelente alternativa para una gran superficie de terrenos marginales para el desarrollo agropecuario. Por eso las políticas públicas deberán poner la mayor atención en la formulación y ejecución de proyectos de esta naturaleza. Es de esperar que la identificación de actividades de reforestación en beneficio de las comunidades rurales, integradas en los procesos de planificación del desarrollo regional de muchos países de la región, pueda contar con apoyo financiero multilateral y bilateral.

### C. APROVECHAMIENTO FORESTAL INTEGRAL DE BOSQUES NATIVOS PRODUCTIVOS

Muchos países latinoamericanos y del Caribe cuentan todavía con importantes bosques nativos maderables. En Honduras y Suriname representan la base de la economía nacional y en Esmeraldas (Ecuador), Bajo Calime (Colombia), Amambay (Paraguay), Paraná (Brasil), Panguipulli (Chile) y otras zonas, constituyen polos de alto nivel de actividad forestal.

Las posibilidades de manejo sostenido con especies nativas valiosas representan un desafío para los técnicos forestales de la región. De su éxito depende una proporción muy importante de la población rural de extensos territorios de nuestros países.

En la gran mayoría de los países que cuentan con estos recursos, existen las disposiciones legales básicas para el fomento y control del aprovechamiento. Sin embargo, sólo en Honduras y Suriname se han obtenido resultados satisfactorios. En ambos casos los bosques son de propiedad del Estado casi en su totalidad. La herramienta fundamental, son las autorizaciones de aprovechamiento sujetas al cumplimiento controlado de planes de manejo forestal. El ensayo de esta disposición en bosques privados no ha tenido éxito en los demás países de la región.

Como solución para la utilización de estos bosques en beneficio de las comunidades locales, se recomienda la selección de zonas prioritarias con predominio de bosque nativo maderable, en los cuales, al margen de la situación de la propiedad, se formule un plan maestro de manejo forestal para una gran extensión que incluya terrenos forestales sin bosques. Estos planes definirán —mediante una zonificación especial— el tratamiento correspondiente a las propiedades incluidas. El objetivo básico será aprovechar los recursos de la zona en forma integral, atendiendo a su función en la ordenación de ecosistema a largo plazo. Estas iniciativas serán útiles en particular para el desarrollo regional del territorio aislado.

Las políticas forestales públicas recomendadas pueden no ser aceptables para regímenes que valorizan políticamente el fomento de la gran empresa forestal. Sin embargo, desde el punto de vista técnico, un plan maestro forestal para un gran territorio, constituye una especie de compendio de soluciones con sólida base científica forestal; además, la letra de la mayoría de las disposiciones legales sobre los bosques nativos de los países de la región declara intenciones que coinciden en alto grado con un sistema de regulación del uso de los montes como el propuesto. Los beneficios en materia de empleo, continuidad laboral, asentamiento urbano y otros componentes del desarrollo regional contribuirán directamente al desarrollo de las comunidades rurales locales.

### D. MANEJO DE CUENCAS HIDROGRAFICAS

La protección y conservación de las cuencas hidrográficas de los países de la región, es una actividad que ha adquirido auge creciente en los últimos decenios. El desarrollo de las grandes ciudades, las grandes obras de aprovechamiento hidroeléctrico y la expansión de la frontera agropecuaria, están

repercutiendo gravemente sobre el funcionamiento de los sistemas hidrográficos en el plano nacional y multinacional. Para corregir problemas de erosión, inundaciones, destrucción de caminos y puentes, etc., la mayoría de los países viene desarrollando programas de manejo integrado de cuencas hidrográficas.

Los objetivos de estos programas se hacen cada vez más coincidentes con los del desarrollo regional, concretándose —en el sector forestal— en actividades de recuperación de tierras mediante plantaciones de protección, de regulación hídrica gracias a obras mecánicas y embalses y de conservación de los recursos suelo, agua y bosques. Todas estas actividades exigen elevados constituyentes de mano de obra no calificada y a menudo suelen aplicarse para crear empleo en situaciones críticas de cesantía.

Una política pública forestal destinada a la orientación de estas actividades en beneficio directo de las comunidades rurales implica la ejecución de proyectos específicos de manejo de cuencas que privilegien la participación de la población asentada en los sectores altos de esos sistemas ya que debido a la escasa aptitud productiva de los recursos allí existentes y al reducido tamaño de las explotaciones, se están creando procesos muy graves de deterioro ambiental. La incorporación de trabajadores permanentes en proyectos públicos en esas zonas contribuirá a disminuir la presión por explotar la tierra de cultivo y los pastos, orientándose las actividades progresivamente hacia el manejo protector de toda la cuenca alta.

En consecuencia es imprescindible la participación de un organismo de desarrollo con tuición sobre las actividades locales, de manera que cautele la ejecución eficaz de los proyectos. La experiencia colombiana en los ríos Cauca y Magdalena y los avances de Jamaica y Venezuela en proyectos de esta naturaleza ofrecen un buen ejemplo de lo comentado, sobre todo al ir adquiriendo importancia creciente esta actividad en la mayoría de los países de la región.

## E. SISTEMAS AGROFORESTALES

Una de las características más relevantes de los sistemas agroforestales es su implementación tradicional por parte de las comunidades campesinas. En general estos sistemas se han venido aplicando en territorios con abundancia de tierras forestales —con o sin bosques— emplazados en zonas de frontera agropecuaria; en los últimos años los resultados han sido progresivos en ecosistemas áridos o semiáridos, con fuerte presión sobre los recursos forestales. También en sectores tropicales húmedos, luego de una explotación forestal sin eliminación total del monte se han venido implantando cultivos (arroz, maíz, yuca y otros) en el barbecho del bosque. Los sistemas agroforestales más difundidos en toda la zona tropical son el café y el cacao a la sombra de árboles maderables.

Es evidente el beneficio que reportan estos sistemas en pequeñas fincas con suelos de bajo rendimiento agropecuario. La sustentación de la economía campesina en armonía con procesos de recuperación o conservación de recursos productivos de precario equilibrio ecológico representa un campo de acción prioritario para la aplicación de políticas públicas de desarrollo rural y, por ello la integración local de proyectos de desarrollo agrícola, pecuario y forestal debería convertirse en un instrumento esencial de las estrategias rurales articuladas con el desarrollo regional de los países latinoamericanos.

Los esfuerzos de reforma agraria, desarrollo rural integral y colonización dirigida se han venido apoyando cada vez más en la implantación de procesos productivos basados en sistemas agroforestales. Importantes ejemplos registran Costa Rica (proyecto leña), Ecuador (proyecto de desarrollo rural integral), Brasil (Amazonía, Sudeste y Sur) y Honduras (cooperativas agrícolas).

Para garantizar la eficacia de los proyectos agroforestales en el desarrollo rural, debe contarse con un organismo encargado de prestar apoyo permanente a las comunidades rurales involucradas. La restitución de sistemas productivos en que la población y el medio natural actúen de consuno para satisfacer las necesidades del hombre aprovechando el potencial de los ecosistemas implica —en nuestros países— una transformación cultural, antes que técnica o económica que no se

alcanzará sino en una o más generaciones. Mientras tanto, las comunidades rurales necesitan el apoyo permanente de organismos especialmente dedicados a la promoción del desarrollo.

Hay que recordar que iniciativas potencialmente eficientes han fracasado en América Latina por carecer de continuidad y al ser sustituidas o modificadas han ido generando desconfianza en la población rural sobre el servicio que consiguen efectivamente de los organismos encargados de la ejecución de las políticas públicas.

## Capítulo II

# EL MERCADO DE LA TIERRA EN EL BRASIL Y LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

*Tulio Barbosa*

Datos divulgados recientemente por el Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE) y analizados parcialmente por Mueller (1987), llaman la atención hacia un hecho digno de nota: se está produciendo una reversión de las tendencias a la declinación del número de predios pequeños y del personal ocupado en dichos predios<sup>1</sup>.

Mientras que en el período 1975/1980 hubo un descenso absoluto de 3 841 predios pequeños y una reducción de 421 727 personas ocupadas en dichos predios, en el período 1980/85 hubo un aumento increíble de 469 403 predios y de 1 353 227 personas ocupadas.

¿Sugieren dichas tendencias que se estarían ampliando las oportunidades de acceso a la tierra para los pequeños productores, inclusive para los trabajadores rurales? ¿Cómo podría calificarse el incremento del número de predios con un área inferior a 10 observado en el período 1980/85? ¿Cuáles serían los factores que, de hecho, estarían afectando favorablemente (o no) a la gran masa de pequeños productores en cuanto al acceso a la tierra? ¿Cuál es la importancia relativa de las diversas formas de acceso a la tierra para los pequeños productores y trabajadores rurales, inclusive el mercado formal de la tierra?

Esas interrogantes son muy relevantes en el contexto brasileño, en la medida en que el gobierno está empeñado actualmente en un amplio programa de reforma agraria (Plan Nacional de Reforma Agraria - PNRA)<sup>2</sup>, con la promesa de propiciar el acceso a la tierra a 1.4 millones de familias de trabajadores rurales, en una superficie de 43 millones de ha, precisamente porque sostiene que los trabajadores no han tenido la oportunidad de conseguir tierra para trabajarla. Al parecer, la propuesta del gobierno con el PNRA y las tendencias observadas en los datos censales (1985) se contradicen.

El objetivo del presente trabajo es analizar las oportunidades de acceso a la tierra para los pequeños productores en el Brasil, tratando de identificar los factores que de alguna forma están facilitando o dificultando dicho acceso. Concretamente, se tratará de dar respuesta a los interrogantes formulados en los párrafos precedentes.

El trabajo está organizado en la siguiente forma: en la sección siguiente se revisan y analizan las distintas formas por las cuales los trabajadores y los pequeños productores rurales suelen tener acceso a la tierra en el Brasil y los factores que las acompañan. En la sección subsiguiente se evalúan la evolución reciente y las perspectivas que tienen los campesinos.

### A. LAS FORMAS DE ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA: EL CASO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

En un país de gran extensión territorial como el Brasil, con una gran variación interregional en cuanto a la dotación de recursos naturales, las formas históricas de ocupación del espacio territorial y

<sup>1</sup>Véase FIBGE (1987).

<sup>2</sup>Véase, MIRAD (1985).

la confusa y no siempre ágil legislación y administración de los recursos agrarios, es natural que surjan varias formas de apropiación de la tierra.

Las formas principales pueden clasificarse como sigue: vía sucesión hereditaria, vía ocupación precaria de tierras fiscales, vía proyectos de colonización oficial, vía programas de reforma agraria, vía otros programas especiales, vía la usurpación, vía operaciones de compraventa en el mercado, y vía contratos de aparcería y arrendamiento (acceso temporal).

En principio, todas las formas están abiertas a los pequeños productores y trabajadores rurales, algunas de manera exclusiva como los proyectos de colonización oficial y la reforma agraria. Sin embargo, éstas dependen fundamentalmente de la acción directa del gobierno con nula participación del mercado (a no ser en forma indirecta). En la medida en que dependen del gobierno están sujetas al voluntarismo político de los grupos que controlan cíclicamente el poder.

Las demás formas presentan mayores o menores dificultades de acceso para los pequeños productores, tanto mayores cuanto mayor sea la participación del componente "económico", entendiéndose éste en su asociación con el poder político o como una manifestación exclusiva del mercado.

### 1. *La sucesión hereditaria*

En realidad, la sucesión hereditaria es una forma muy especial de acceso a la tierra y tiene un papel importante y destacado en la creación de nuevos predios rurales en el Brasil, pero con la característica de involucrar a personas que ya poseen tierras por lo menos potencialmente.

Si bien, por una parte, la sucesión hereditaria puede tener un efecto beneficioso cuando se trata de grandes predios, creando nuevas unidades más eficientes, por otra, puede representar un gran problema cuando se da el caso frecuente del fraccionamiento de predios de una pequeña dimensión relativa.

La legislación brasileña pertinente (Estatuto de la Tierra)<sup>3</sup>, limita el área de fraccionamiento, estableciendo la fracción mínima de parcelación con el ánimo de evitar la proliferación de minifundios<sup>4</sup>.

En varias regiones del país, en especial en el sur, sudeste y nordeste, la sucesión hereditaria ha sido de hecho fuente de liberación de candidatos potenciales a la adquisición de tierras —no necesariamente mediante la compra— en otras regiones debido al fraccionamiento de los predios medianos y pequeños.

En principio, el fraccionamiento involuntario vía sucesión hereditaria debería funcionar como un elemento estimulador de un mercado de tierras que comprende pequeñas parcelas y, por tanto, más propicias para los pequeños compradores. En la práctica, sin embargo, la activación de dicho mercado —así como del mercado de tierras en general— depende de las condiciones económicas que influyen en la producción agrícola, las que a su vez dependen de las políticas macroeconómicas y agrícolas que esté adoptando el gobierno. Como se verá más adelante, la experiencia ha demostrado que los precios de la tierra tienden a ser de tal magnitud que impiden la participación de los pequeños compradores. En caso que los herederos estén dispuestos a vender, los compradores tienden a ser personas de mayor poder adquisitivo que desean incorporar las parcelas a los predios que ya poseen o dejarlas como fincas de recreo, situación muy común en las cercanías de los grandes centros urbanos.

En suma, se puede afirmar que la sucesión hereditaria es causa del aumento significativo del número de predios pequeños en las regiones ocupadas desde antiguo y con alto nivel de urbanización, pero en general no ha sido una forma de activación del mercado de pequeñas parcelas que pueda abrir oportunidades para los pequeños productores rurales.

<sup>3</sup>Estatuto de la Tierra, Ley N° 4.504 del 30 de noviembre de 1964.

<sup>4</sup>La fracción mínima corresponde al área equivalente a un módulo rural, conforme se define en el Estatuto de la Tierra, que corresponde a su vez a la propiedad familiar. El módulo varía según la localidad.

## 2. La ocupación precaria de tierras fiscales

A su vez, la ocupación precaria de tierras fiscales fue la forma clásica de ocupación de parte importante del territorio nacional y sigue siéndolo en las zonas fronterizas (regiones norte, noroeste y centroeste)<sup>5</sup>.

En principio, la ocupación precaria sería una de las formas más democráticas de acceso a la tierra, abriéndole oportunidades a un gran contingente de los "sin tierra". De hecho, se han observado grandes flujos migratorios hacia las zonas fronterizas del norte y del noroeste, donde los trabajadores procuran establecerse en áreas compatibles con el tamaño de la fuerza de trabajo familiar.

Con todo, la odisea de los trabajadores migrantes se ha caracterizado por situaciones que conspiran contra el éxito y su realización económica y social. Entre tales situaciones figuran las siguientes:

a) las tierras fiscales libres, desocupadas, suelen adolecer de la gran desventaja de estar situadas en zonas muy distantes y en un medio ambiente agresivo e insalubre propicio a la incidencia de enfermedades;

b) la falta de servicios de apoyo del poder público —en todos los sentidos— en especial de infraestructura, saneamiento, salud, educación, abastecimiento de insumos, etc.;

c) el desafío (aún no resuelto) tecnológico que se traduce en una falta de tecnología apropiada que permita superar la explotación tradicional de tipo itinerante. En la práctica, la familia explota hasta agotar la fertilidad natural de los suelos y después, se ve en la obligación de buscar otro sitio, recomenzando el ciclo<sup>6</sup>;

d) el fenómeno de la usurpación de tierras mediante escrituras de propiedad falsas —"el grilagem"— mediante el cual, por medios violentos o no, los grupos poderosos expulsan a los pequeños precaristas, obligándolos a abandonar los campos que ocupan. El "grilagem" es más frecuente precisamente en las zonas cuyas tierras presentan un mayor potencial productivo o que tienen grandes probabilidades de beneficiarse con grandes obras públicas (carreteras, presas, etc.) o incluso cuando grupos o empresas disfrutaban de los beneficios de programas de incentivos fiscales<sup>7</sup>. Además, el poder público tiende a ser muy liberal en cuanto al reconocimiento de grandes posesiones, fruto de la influencia política de sus detentores<sup>8</sup>.

El fracaso de los primeros ocupantes —precaristas— genera dos fenómenos: por un lado, el abandono puro y simple del predio y, por otro, un mercado incipiente de los mismos, en que los nuevos migrantes se presentan como compradores. En este caso, los precios de la tierra suelen ser bajos.

En una perspectiva de más largo plazo, con la llegada (real o potencial) de las inversiones públicas se torna inevitable la llegada de los empresarios rurales que cuando no se dedican al "grilagem" entran al mercado como compradores de los pequeños predios provocando un aumento del precio de la tierra (y aumentando por consiguiente, el costo de oportunidad de los pequeños precaristas), induciéndolos a vender y a trasladarse a otros lugares.

En las zonas de ocupación antigua —en especial en el Nordeste— la ocupación precaria de tierras fiscales estatales es también muy común<sup>9</sup>. Difiere de la situación anterior (zonas fronterizas) en la medida en que configura por antigüedad una estructura agraria relativamente más estable, aunque sea fuente de frecuentes conflictos emanados de disputas por cuestiones de dominio.

<sup>5</sup>La región noroeste, que no forma parte de la división regional del Brasil, está constituida por los Estados de Acre y Rondonia (que pertenecen a la región norte) y Mato Grosso (Región Centro-Oeste). Para un análisis de los procesos de expansión de la frontera agrícola, el papel del Estado y la ocupación de la fuerza de trabajo, véase Mueller (1981) y (1983).

<sup>6</sup>Véase, Ozorio de Almeida & Albuquerque (1981) e INCRA (1983).

<sup>7</sup>Véase, Gasques & Moita (1985).

<sup>8</sup>De acuerdo con la legislación actual, el reconocimiento de posesiones en tierras fiscales federales puede llegar hasta 3 000 ha. Sobre esa cifra, se exige la anuencia del Senado Federal.

<sup>9</sup>Véase, INCRA (1985).

Dado el elevado número de precaristas sin títulos de propiedad, el mercado de la tierra tiende a ser menos activo y el precio de las tierras ocupadas más reducido debido al bajo nivel de inversiones en mejoras.

Durante el quinquenio 1980/85 los gobiernos estatales desplegaron un esfuerzo relativamente considerable para regularizar las ocupaciones en el Nordeste, lo que explicaría en parte el surgimiento de nuevos predios con una superficie inferior a 10 ha. También puede ser causa de la mayor activación del mercado de tierras ahora regularizadas. Al subir el precio de la tierra disminuyen las posibilidades de que los pequeños productores conserven sus propiedades y nuevamente pasan a engrosar los flujos migratorios en dirección al sur (fuera del sector agrícola) y al norte y al noroeste (frontera)<sup>10</sup>.

Por todo lo anterior, la ocupación precaria está dejando de ser una forma eficiente de acceso a la tierra para los pequeños productores. A la pérdida de eficiencia se suma la lentitud con que el poder público ha procedido a la asignación, forma de posesión anticipada y regularización de los predios en las tierras federales y estatales desocupadas. Se ha sostenido y constatado que la administración agraria en el Brasil va siempre a la zaga de la ocupación del espacio y de que ya se han suscitado los problemas<sup>11</sup>.

### 3. *La colonización oficial*

Junto a la ocupación precaria, la colonización oficial —que se ha concentrado en las regiones norte, noroeste y centroeste— ha sido la forma de acceso más importante para los trabajadores y pequeños productores sin tierra.

La colonización oficial de nuevas zonas tiene una larga tradición en el Brasil y, sobre todo, desde comienzos de la década de 1970 hasta 1984 representó el principal instrumento de la política agraria del gobierno federal. La ocupación del noroeste (principalmente el estado de Rondonia) se aceleró mediante proyectos de asentamiento en zonas recién rozadas. Por otro lado, las tentativas de colonización en gran escala fracasaron, como fue la construcción de la carretera Transamazónica, cuyo objetivo era permitir el asentamiento de los excedentes demográficos de la región del Nordeste assolada periódicamente por la sequía.

Con todo, la escasa capacidad del gobierno para atender la demanda de tierra por parte de los pequeños productores no fue un motivo suficiente para desalentar o ni siquiera reducir en forma importante el flujo de migrantes hacia las zonas fronterizas. Dicho comportamiento se explica por la virtual imposibilidad que tienen los pequeños productores y trabajadores de conseguir tierras por otros medios en las regiones de origen de ocupación antigua. Los migrantes tratan de establecerse independientemente de la existencia de proyectos de colonización (vía la ocupación precaria), con la expectativa de que el poder público los venga a socorrer algún día regularizando los predios y proporcionando la infraestructura de apoyo necesaria.

La gran atracción que ejercen los proyectos de colonización oficial radica en el hecho de que el gobierno, además de asumir toda la carga de los costos de ejecución y mantención de los mismos, ofrece condiciones excepcionalmente favorables para el pago de la tierra, respetando, eso sí, el principio legal de que la tierra fiscal federal sólo puede enajenarse a título oneroso. El pago puede hacerse hasta a 20 años plazo, en cuotas anuales, con un período de gracia de hasta cuatro años, y sin corrección monetaria al monto adeudado (pese a que la ley permite su cobranza). En esas circunstancias, el costo de la tierra no ejerce ninguna presión significativa sobre el colono en el sentido de inducirlo a producir más para que pueda pagar la deuda contraída.

En dicho contexto, la conjugación de la limitada capacidad del gobierno para iniciar nuevos proyectos con la demanda siempre creciente hace surgir un mercado de parcelas de tierras emanadas

<sup>10</sup>Los programas de regularización agraria en el Nordeste se iniciaron en forma sistemática y en gran escala a partir de 1981, con el apoyo del INCRA y del BID. En 1985 se inició un nuevo proyecto con el apoyo del Banco Mundial. Véase, INCRA (1981) y (1985).

<sup>11</sup>Para un relato detallado de la administración agraria en el Brasil, véase Zanatta (1984).

de los proyectos de colonización, con obvios impactos alcistas sobre los precios de las parcelas ya ocupadas, además de reflejar la capitalización de las inversiones hechas por el poder público<sup>12</sup>.

Pese a las restricciones impuestas por la legislación las transacciones de las parcelas de colonización se vuelven más frecuentes, alejando a los nuevos migrantes de bajos ingresos de la posibilidad de adquirir lotes en los proyectos de colonización existentes. Los compradores tienden a ser personas de poder adquisitivo más alto, los cuales en muchas instancias compran y juntan varios lotes. La fiscalización por parte del poder público ha sido precaria, Además de ser muy susceptible a las presiones para hacerla inefectiva. Los nuevos migrantes que no están en condiciones de conquistar un predio se transforman en inquilinos, aparceros, arrendatarios o incluso trabajadores asalariados de los colonos establecidos.

La experiencia ha demostrado que la colonización oficial tiene un potencial que comienza a agotarse rápidamente en la medida en que las zonas disponibles implican costos extremadamente elevados, no sólo desde el punto de vista de la "producción de la tierra" sino de la infraestructura de apoyo requerida para mantener los colonos y permitirles condiciones satisfactorias de producción y de bienestar<sup>13</sup>.

Por algo el Gobierno Federal desactivó prácticamente a partir de 1985 la apertura de nuevos proyectos de colonización, tendencia que ya se esbozaba desde 1980. El futuro de la colonización oficial como forma de acceso a la tierra para los pequeños productores dependerá del juego de las fuerzas políticas. No resulta disparatado imaginar que cuanto mayor sea la presión a favor de la reforma agraria *strictu sensu*, mayores serán las posibilidades de que la colonización vaya nuevamente a cobrar impulso<sup>14</sup>.

#### 4. La reforma agraria

Las presiones a favor de la reforma agraria tienen una connotación cíclica en el Brasil, siendo más acentuadas en los períodos de crisis económica cuando los problemas del ingreso y el empleo afectan con mayor fuerza a los grupos de bajos ingresos, mayoritarios en la agricultura.

Los períodos de crisis, agravados por problemas inflacionarios, hacen de la tierra un activo preferencial para mantener el poder adquisitivo del dinero. Ello redundará en una disminución aun mayor de la viabilidad de acceso a la tierra mediante otras formas por parte de los pequeños productores.

El agotamiento del potencial de la colonización y de la ocupación precaria —y la propia lentitud del poder público para dar soluciones— hacen de la reforma agraria la salida para el contingente de trabajadores que ansían poseer tierras. Ello ayuda a explicar la gran presión que hoy ejercen los movimientos de trabajadores a favor de la aplicación del Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA).

La gran dificultad que plantea la reforma agraria, a diferencia de la colonización en tierras fiscales, está en la fuerte oposición que suscita que obedece básicamente a que para llevarla a cabo hay que interferir con el derecho de propiedad en una economía que pretende ser de libre iniciativa<sup>15</sup>.

Se han aducido varios argumentos que de hecho no son más que variaciones de la razón fundamental ya señalada. Entre los argumentos secundarios, el más importante es el que tiene que ver con el cuestionamiento de la viabilidad del sector campesino dentro de una economía capitalista. El análisis de los que ponen en duda la capacidad de supervivencia y progreso de los pequeños

<sup>12</sup>Según se ha informado, en los proyectos de colonización oficial en Rondonia, 20 a 40% de los lotes son comercializados por los colonos originales.

<sup>13</sup>Los proyectos de colonización en Rondonia, que cuentan con financiamiento del Banco Mundial, indican un costo total por familia del orden de 17 180 dólares. Véase, Banco Mundial (1983).

<sup>14</sup>Prueba de ello ha sido el gran debate que se desató en el ámbito de la Asamblea Nacional Constituyente respecto del tema la reforma agraria versus colonización.

<sup>15</sup>Existe una vasta literatura sobre el particular; a modo de ejemplo representativo, véase, del Campo (1986).

productores parten de la afirmación de que salvo excepciones notables, la agricultura moderna requiere un nivel de habilidad o capacidad administrativa y de disponibilidad de capital que exceden con mucho a los disponibles en la gente que podría beneficiarse con la reforma agraria. A manera de evidencia empírica señalan el gran contingente de pequeños productores que pese a ser propietarios de la tierra no han sido capaces de superar el problema de la extrema pobreza. Para dichos analistas, la reforma agraria sólo va ampliar aún más, con un alto costo social, el contingente de pequeños productores condenados a seguir siempre pequeños y pobres<sup>16</sup>.

En cambio, otros ven en la reforma agraria la única política capaz de eliminar los obstáculos estructurales que impiden, a mediano y largo plazo, un funcionamiento más perfeccionado del mercado de la tierra y, por consiguiente, una utilización más eficiente de la tierra y de la mano de obra. Otros sostienen que independientemente del carácter productivo de la reforma, ella se justifica en la medida en que atiende las demandas de una auténtica democracia, debido a los efectos redistributivos de la riqueza y del poder político<sup>17</sup>.

Para los defensores de la reforma agraria la persistencia de la pobreza en el segmento campesino tiene que ver mucho más con la discriminación y el abandono a que están condenados por la política económica y agrícola que con su capacidad y racionalidad.

La verdad es que en un sistema económico que se pretende capitalista el consenso parece ser un objetivo inalcanzable cuando se trata de la reforma agraria. Las consecuencias de las luchas de poder se traducen en avances y retrocesos en el proceso de toma de decisiones y de ejecución de la reforma agraria. Queda todavía por ver la concretización del potencial de la reforma agraria en el Brasil como forma efectiva de acceso a la propiedad de la tierra para millares de trabajadores rurales<sup>18</sup>.

### 5. Otros programas especiales

En el Brasil de hoy, además de la colonización oficial y de la reforma agraria surge el Programa Nacional de Riego (PRONI), como una alternativa de acceso a la tierra para el pequeño productor<sup>19</sup>.

Por su naturaleza (grandes inversiones) y finalidad, el PRONI es de cobertura limitada, ya que pone gran énfasis en el riego privado, es decir, en la participación de productores (medianos y grandes) que ya poseen tierras.

La experiencia con el riego público, en especial en el nordeste, ha llevado a los formuladores de políticas en este sector a sentirse desalentados y renuentes a insistir en el riego basado en el pequeño productor. Aquí, como en el caso de la reforma agraria, se señala la incapacidad empresarial de ese productor como obstáculo insuperable que se opone al éxito del programa.

### 6. La usurpación

La figura de la usurpación existe desde hace tiempo en la legislación brasileña. Sin embargo, fue a partir de diciembre de 1981, con la institución de la usurpación especial mediante el decreto N° 6 969, que se abrió la posibilidad de adquirir la tierra mediante un rito sumario y preferencial.

Según dicho decreto, todo aquel que, no siendo propietario rural ni urbano, posea como suya durante cinco años ininterrumpidos, sin oposición, un área rural continua que no exceda de 25 ha y la hubiere tornado productiva con su trabajo y habitara en ella, adquirirá su dominio, independientemente de justo título y buena fe, pudiendo requerir al juez que así lo declare por sentencia, la que servirá de título para su transcripción en el registro de bienes raíces.

<sup>16</sup>Para un análisis del desafío del pequeño productor, véase Alves (1987) y SUDENE (1984).

<sup>17</sup>Existe, asimismo, una vasta literatura a favor de la reforma agraria. Véanse, a manera de ejemplo, Silva (1971), Ribeiro (1987), Dörner (1969), Warriner (1969), Parsons (1984). Para estudios empíricos, véanse Cline (1970), Barbosa (1973) y Kutcher y Scandizzo (1981).

<sup>18</sup>Lo que, en buena medida, depende de lo que vaya a decidir la Asamblea Nacional Constituyente, actualmente en funciones.

<sup>19</sup>Véase, Programa Nacional de Riego (1986).

La usurpación especial comprende, en general, las tierras particulares y las tierras fiscales, sin perjuicio de otros derechos conferidos al precarista, por el estatuto de la tierra o por las leyes que rigen el proceso de asignación de las tierras fiscales.

Como se ve, la usurpación especial es una forma legal de transformar a los pequeños precaristas de las tierras públicas y privadas en legítimos propietarios. Cabía esperar su aplicación en gran escala, lo que no ha ocurrido en la práctica, salvo en las tierras públicas estatales mediante procesos de asignación. Por un lado, porque le es muy difícil sino imposible al pequeño propietario comprobar la ocupación pacífica, es decir, sin la oposición del propietario legítimo, que recurre a varios artificios. Además, los pequeños precaristas resienten la falta de apoyo jurídico en esta esfera, sea de parte de la justicia pública, sea de los propios sindicatos de trabajadores rurales. Por otro, en las tierras vacantes federales el proceso discriminatorio sustituye con ventajas a la usurpación especial, ya que aquél sólo requiere la ocupación por un período de un año y un día.

### 7. *El acceso mediante la compraventa*

Todas las formas de acceso a la tierra descritas hasta ahora se valen en la práctica de mecanismos ajenos al mercado, con mayor o menor intervención del poder público. Asimismo, se vio que la acción del poder público se traduce en el acceso inicial y/o su regularización desde el punto de vista legal y que pese a algunas restricciones a la libre comercialización de las tierras así obtenidas las fuerzas del mercado comienzan a actuar. La mera legalización de las tierras las transforman en bienes transables.

En la medida en que la explotación agrícola de los pequeños productores, por negligencia y/o incoherencia de la política fiscal, no les otorgue un nivel de ingreso que les garantice una capacidad de resistencia razonable, resulta fácil imaginar el carácter de activo líquido que tiene el bien tierra para dichos productores, que se vende en cuanto la situación económica se torna crítica. Rara vez los compradores son otros pequeños productores.

Es evidente que los pequeños productores rurales, entre los que destacan los trabajadores asalariados, carecen de toda condición para participar en el mercado de la tierra como compradores aunque su precio sea relativamente bajo. Lo que perciben como ingreso está destinado totalmente a su subsistencia y la de sus familias. La ascensión vertical es prácticamente imposible, o sea, pasar de la condición estado de trabajador a la de propietario. La única trayectoria que se verifica en pequeña escala, de preferencia en el sur del país, es la del trabajador asalariado que se transforma en aparcerero, luego en arrendatario y, por último, en propietario.

El mercado de la tierra no es viable para el pequeño productor porque:

a) la política fiscal, mediante incentivos, subsidios e inversiones directas, tiende a estimular la concentración y no el fraccionamiento de grandes parcelas; tales políticas tienden a producir beneficios artificiales que se capitalizan en el precio de la tierra que pasa a obrar como un poderoso elemento de racionamiento;

b) la tributación territorial rural es ineficaz, siendo que efectivamente debería gravar a las grandes propiedades que se mantienen sin uso o parcialmente ociosas<sup>20</sup>;

c) no existe el crédito agrario como cosa permanente y usual, en términos y condiciones compatibles con el bajo nivel de ahorro de los pequeños productores;

d) los mercados de aparcería y del arrendamiento —salvo en la región sur— son muy imperfectos e informales, pues los propietarios de la tierra se valen de la abundancia relativa de trabajadores dispuestos a aceptar condiciones que les son desfavorables;

e) la inflación crónica transforma a la tierra en el activo preferencial para mantener el valor adquisitivo del dinero, desincentivando la venta y/o fraccionamiento de los inmuebles aunque no se utilicen;

<sup>20</sup>Para estudios sobre el impuesto territorial rural en el Brasil, véase Sayad (1982); y sobre su utilización como política alternativa a la reforma agraria, véase Coelho (1986).

f) no existe una política agrícola diseñada especialmente para el segmento campesino, sin crearse, por tanto, una fuente previsible de ingresos para el pequeño productor que pudiera solventar los compromisos contraídos con la compra de tierras. He aquí por qué ni los bancos ni los vendedores potenciales se arriesgan a financiar la compra.

Fuera de las alternativas que cuentan con la participación directa del gobierno, en especial la colonización oficial y la reforma agraria, las dos únicas vías que cuentan con la participación del mercado han sido la colonización particular y la operación de fondos estaduais de tierras.

En general, la colonización particular ha sido una experiencia muy fructífera. Con todo, debe destacarse que está concentrada especialmente, sobre todo en el estado de Matto Grosso, zona fronteriza característica. Además —y lo que es más importante— se caracteriza por ser una operación netamente comercial en la que los empresarios-colonizadores persiguen la obtención de ganancias. En ese sentido el público meta de la colonización particular es sustancialmente diferente de aquel que es objeto de la colonización oficial o de la reforma agraria. En general, los empresarios-colonizadores financian las operaciones de compra, a las que sólo tienen acceso los compradores con capacidad de asumir compromisos. La experiencia ha demostrado que parte importante de la gente acogida a este tipo de colonización han sido pequeños propietarios del sur del país que venden allá sus propiedades y traen consigo otras formas de capital (máquinas, equipos y conocimiento técnico), con la decisión de adquirir y explotar una superficie mayor. La inexistencia del crédito agrícola bancario impide la participación de campesinos sin capital.

Los fondos estaduais de tierras, tímidas experiencias en los estados del nordeste y en el estado de Santa Catarina en el sur, se crearon para cubrir el espacio que debería ocupar normalmente el crédito agrícola bancario.

Dada la gran dificultad para constituir los fondos rotatorios y, sobre todo, para mantenerlos debido al subsidio explícito en la enajenación de los lotes, los fondos estaduais tienen una cobertura muy limitada. En Santa Catarina se intentó una experiencia innovadora en la que el Estado suministró el capital inicial y los compradores (pequeños productores) asumieron el compromiso de hacer el pago en especie: al momento de la compra se estipula el valor equivalente de la tierra en términos, por ejemplo, de sacos de maíz cuyo monto pasa a ser el principal de la deuda. Al comprador se le da la opción de vender el maíz y pagar la deuda en dinero siempre que le sea ventajoso. No hay informaciones que permitan evaluar dicha experiencia. Sin embargo, se sabe que como en los otros casos del noreste el funcionamiento del fondo se ve limitado por la dificultad para constituir una base significativa de recursos.

#### 8. *Aparcería y arrendamiento: el acceso temporal*

Frente a las limitaciones impuestas a la propiedad de la tierra, al pequeño productor le queda la alternativa del acceso temporal mediante la aparcería o el arrendamiento.

La aparcería agrícola tiene una larga tradición en el Brasil, ya que mediante ella los propietarios de la tierra tratan de minimizar los riesgos, disminuir la necesidad de insumos en materia de administración y gerencia y, sobre todo, mantener la mano de obra siempre disponible en la hacienda para explotarla por cuenta propia. En cuanto a los trabajadores, los tratos de aparcería parecen convenientes en la medida en que, dada la situación de excedente de mano de obra, ven en ella una alternativa segura de garantizar la supervivencia, produciendo por lo menos lo que es necesario para su consumo y el de su familia.

El arrendamiento, por otra parte, representa una forma más refinada de acceso temporal, que exige la combinación previa de una tasa o renta fija entre el propietario y el arrendatario. En este caso, las consideraciones de mercado desempeñan un papel mucho más importante que en el de la aparcería tradicional, caracterizada por tratos casi siempre verbales sin ninguna garantía para los aparceros. El arrendamiento, práctica común en el sur del país, implica por necesidad personas con una mayor capacidad de asumir riesgos y con una orientación de mercado mucho mayor que en el caso de las aparcerías. Además, el arrendamiento transfiere al arrendatario toda la responsabilidad

de las decisiones relativas a qué y cuánto producir. En cambio en la aparcería el poder de influencia del dueño de la tierra es mucho más pronunciado.

En principio, tanto la aparcería como el arrendamiento son formas convenientes y potencialmente eficientes para el uso de la tierra y de la mano de obra disponible. Según algunos analistas deberían estimularse<sup>21</sup>.

Sin embargo, surgen las dificultades cuando el poder público interviene con su papel regulador a nivel específico, y con sus políticas económicas y agrícolas a nivel más general. La intervención del Estado que reglamenta la tasa de aparcería y de arrendamiento, por una parte, y la extensión de la legislación laboral y el temor a la reforma agraria, por otra, han hecho que los dueños de la tierra eviten brindar esas oportunidades de acceso temporal a la tierra. Hoy por hoy, los propietarios han preferido una relación netamente empleadora (asalariada) o el uso de trabajadores volantes u ocasionales (boias frías), o dejando simplemente de producir en forma más intensiva sustituyendo los cultivos por pastizales u optando incluso por el uso de la mecanización<sup>22</sup>.

## B. EVOLUCION RECIENTE Y PERSPECTIVAS

### 1. *Evolución reciente*

Como se destacó al comienzo del trabajo los datos censales del período 1980/85 revelaron un aumento de 469 403 predios con un área individual inferior a 10 ha.

Mueller<sup>23</sup>, al analizar este crecimiento, detectó una reversión importante de la tendencia ya que en el período 1975/80 se observó un descenso del número de dichos predios. El autor enfatiza que parece paradójal la combinación registrada en el período 1980/85 de un menor dinamismo de la actividad agropecuaria con un aumento apreciable del número de pequeños predios y del personal ocupado.

Para explicar esos eventos, el análisis de Mueller parte por desestimar (justificadamente) la hipótesis de que pueda haber habido cambios en los conceptos censales o en la orientación de los entrevistadores entre las recopilaciones de los dos últimos censos agropecuarios. Adopta la hipótesis de que los eventos emanaron de cambios en la situación económica y social y en las estrategias de desarrollo entre ambos períodos, y de fenómenos como el auge o el fin de la sequía en el Nordeste.

Los argumentos que aduce se relacionan básicamente con las oportunidades de empleo e ingreso creadas en el sector urbano por las altas tasas de crecimiento de la economía brasileña en el período 1975/80, las que atraieron y absorbieron grandes contingentes de mano de obra no calificada oriunda del sector agrícola, a la vez que la "modernización conservadora" de la agricultura reducía drásticamente los requerimientos de mano de obra. Mientras tanto, el Nordeste experimentaba una sequía prolongada (1979/83). Dichos eventos estimularon la salida del campo de los pequeños productores, reduciéndose así el número de predios pequeños. Ya en el período 1980/85 se revirtió la situación: la economía entró en recesión, se concluyeron o paralizaron grandes obras públicas y civiles en general y, en el Nordeste se regularizaron las precipitaciones en 1984 y 1985. En consecuencia, disminuyó la migración rural-urbana y varios emigrantes retornaron al campo, constituyéndose nuevos predios sea en las zonas fronterizas o en las zonas más antiguas.

Los argumentos de Mueller parecen bastante plausibles y cuentan con apoyo empírico. Por otra parte, el análisis suscita interrogantes respecto a las formas bajo las cuales se dio la constitución de los nuevos predios pequeños, cosa que se procurará examinar a continuación. Se utilizarán para ello, las formas descritas en la sección precedente.

Sin embargo, todo análisis de este tipo en el Brasil adolece de limitaciones muy serias, ya que no se dispone de un catastro agrario que retrate de modo sistemático y actualizado las mutaciones que ocurren con mucha frecuencia en la red agraria debido a transacciones o ínter vivos, sucesión

<sup>21</sup>Para un enfoque teórico, véase Currie (1981) y para un estudio empírico, véase García (1975).

<sup>22</sup>Para un análisis de las transformaciones en las relaciones laborales en la agricultura brasileña, véase Silva (1981).

<sup>23</sup>Véase, Mueller (1987).

hereditaria, regularización agraria, proyectos de colonización, de reforma agraria, etc. Los datos disponibles más confiables son los de los censos agropecuarios que aunque de naturaleza declaratoria permiten especular y detectar tendencias respecto de lo que aquí se pretende analizar<sup>24</sup>.

Los datos contenidos en el cuadro 1 dan una visión de las transformaciones ocurridas en el período 1980/85 en términos del número de predios con áreas individuales de hasta 10 ha y aquellos situados en el estrato de 10 a menos de 100 ha. En contraposición al estudio de Mueller, la inclusión de este último estrato obedece a dos factores fundamentales: primero, en varias regiones del país los predios del estrato de 10 a 100 ha se clasifican como pequeños (minifundios o predios familiares); y segundo, los programas oficiales (colonización, legitimación de predios, reforma agraria) trabajan por lo general con la parcelación o legitimación de los predios generándose lotes o parcelas con áreas individuales superiores a 10 ha y con un límite de 100 ha.

Los datos del período 1980/85 revelan que en conjunto:

i) hubo un aumento de 822 215 predios con una superficie individual inferior a 100 ha, de los cuales el 57% tenía un área inferior a 10 ha;

ii) en el Nordeste, la región más pobre del país, se sitúa el 42% de los nuevos predios y, lo que es más importante, nada menos que el 68% de ellos tiene un área individual inferior a 10 ha. Dichos resultados apoyan el argumento de Mueller de que la caída de lluvias regulares durante el período, sumada a la evidencia de que la región es una fuente tradicional de flujos y reflujos migratorios, está relacionada con la tendencia observada;

iii) después del Nordeste, la región sur es la que presenta el mayor número de nuevos predios pequeños, 36% del total. Sin embargo, la gran diferencia está en el hecho de que el incremento se dio mayoritariamente en el estrato de 10 a 100 ha, los que representan 27% del total y nada menos que 62% de los predios en dicho tramo;

iv) al contrario de lo que podría esperarse, en las regiones fronterizas características (Norte y Centroeste) el incremento de los nuevos predios pequeños fue muy escaso en términos absolutos (76 400 en la Región Norte y sólo 28 600 en la Centroeste). Como se verá más adelante, esta tendencia sugiere que de hecho se están agotando (económicamente) las oportunidades de ocupación de las zonas fronterizas por parte de los pequeños productores.

Considerando las cuatro categorías de pequeños productores, según el dominio que declaran ejercer sobre la tierra (propietarios, arrendatarios, aparceros y precaristas), el análisis de las tendencias permite inferir cualitativamente las diversas formas de acceso a la tierra y el eventual papel desempeñado por la política pública.

No obstante, es necesario esclarecer antes el contenido conceptual que utiliza el IBGE para la categorización de los productores:

i) en primer lugar, es necesario enfatizar que el concepto de "predio" se refiere a la responsabilidad administrativa de una parcela dada (o un conjunto de parcelas adyacentes bajo una misma administración). Así, por ejemplo, las áreas adyacentes que pertenecen a un solo propietario, pero que están entregadas a administraciones distintas, se consideran como predios distintos. Asimismo, se consideran como predios distintos las áreas explotadas en régimen de aparcería, cuando los encargados de su administración son los propios aparceros. En tales circunstancias, el número censado de "aparceros" no corresponderá por cierto al total existente ya que es común que haya aparceros que no gozan de independencia administrativa y/o sencillamente su existencia no es declarada por el propietario de la tierra;

ii) las diversas categorías se identifican a partir de la declaración del productor. Al declararse "propietario" no hay garantías de que de hecho el productor sea el propietario legítimo y legal de la tierra, es decir, que tenga un título de propiedad. Por tanto, es posible que los precaristas (antiguos y de ocupación pacífica) se declaren propietarios. Las condiciones declaradas de arrendatario, aparcerero y ocupante están mucho menos sujetas a ese tipo de duda. Además, cabe señalar que es

<sup>24</sup>En el Nordeste se está intentando una experiencia pionera con la implantación del catastro agrario, con el apoyo del INCRA (Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria) y del Banco Mundial. Véase, INCRA (1985).

Cuadro 1  
 VARIACION DEL NUMERO DE PREDIOS RURALES, CON UN AREA INFERIOR A 10 HA  
 Y EN EL ESTRATO DE 10 A MENOS DE 100 HA, POR REGION Y POR  
 CONDICION DEL PRODUCTOR, ENTRE 1980 Y 1985

Región/estrato de área (ha)	Condición del productor				Total
	Propietario	Arrendatario	Aparcero	Precarista	
<i>Norte</i>					
menos de 10	9 719	3 318	6 325	-691	18 671
10 a -100	56 416	-2 327	2 518	1 175	57 782
<i>Nordeste</i>					
menos de 100	85 995	-10 810	92 375	152 525	320 085
10 a -100	22 603	-4 157	4 532	4 843	27 821
<i>Sudeste</i>					
menos de 100	41 143	-1 548	9 402	17 207	66 204
10 a -100	25 282	2 650	-329	5 799	33 402
<i>Sur</i>					
menos de 10	21 415	6 637	11 205	10 069	49 326
10 a -100	210 168	4 876	1 964	3 308	220 316
<i>Centroeste</i>					
menos de 10	5 379	2 193	5 115	2 430	15 117
10 a -100	14 737	2 288	954	-4 488	13 491
<i>Brasil</i>					
menos de 10	163 651	-210	124 422	181 540	469 403
10 a -100	329 206	3 330	9 639	10 637	352 812

Fuente: IBGE Censo Agropecuario, 1985 (Sinopsis preliminar) y 1980.

perfectamente posible que una persona sea simultáneamente propietaria, arrendataria, aparcera y/o precarista, siempre que ejerza actividades en unidades situadas en sectores censales diferentes y utilice recursos técnicos y humanos distintos. Esto implica sostener que la suma de propietarios, arrendatarios, aparceros y precaristas no corresponde, necesariamente, al número total de productores individuales, es decir, es probable que el número de predios sea mayor que el número de productores individuales.

Hechas estas consideraciones iniciales es tiempo de retornar a los datos del cuadro 1.

Las transformaciones ocurridas en el período 1980/85 permiten verificar:

a) que para el Brasil en su conjunto, en los nuevos predios creados con un área individual inferior a 100 ha 59.9% de los productores se declararon propietarios, mientras que 23.4% lo hicieron como precaristas/ocupantes, 16.3% como aparceros y sólo 0.4% como arrendatarios. El cuadro se modifica sustancialmente cuando sólo se considera el estrato de predios con un área inferior a 10 ha: en este caso, 38.7% son precaristas, 34.9% propietarios, 26.5% aparceros, mientras que hubo una reducción del número de arrendatarios (-0.4%). Esas cifras sugieren que en dicho quinquenio los nuevos predios pequeños surgieron, en primer lugar, mediante la ocupación de tierras públicas o privadas, las que junto con el acceso mediante la aparcería corresponden a 65.2% del total;

b) que el surgimiento de nuevos precaristas pequeños se dio sobre todo en el Nordeste (que representa por nada menos que 84% del total) donde la caída del número de arrendatarios fue bastante acentuada. A su vez, los aparceros tuvieron un incremento muy apreciable en dicha región, pues abarcan 74.2% del total de casos ocurridos en el Brasil. Esa evidencia es compatible con la interpretación dada por Mueller según la cual el incremento podría estar asociado al retorno de los migrantes estimulados por la regularidad de las lluvias. El incremento del número de

propietarios con un área inferior a 10 ha puede obedecer, además del motivo señalado, a la sucesión hereditaria, al programa de regularización agraria llevado a cabo por los Estados y por el INCRA, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y al Programa PROTERRA/FUNTERRA;

c) que, al contrario de lo que cabría esperar, en las regiones Norte y Centroeste la variación del número de pequeños precaristas fue muy escasa, incluso los con un área individual de hasta 100 ha. En la región Norte hubo incluso una reducción del número de precaristas con un área inferior a 10 ha, ocurriendo lo mismo con el Centroeste para los predios en el estrato de 10 a 100 ha. En lo que dice relación con la región Norte en particular, las explicaciones plausibles son, en primer lugar, la confirmación de la hipótesis del agotamiento del potencial de ocupación de las tierras bajo condiciones favorables (ubicación, fertilidad de los suelos, acceso, etc.) y, además, una probable respuesta de los programas de colonización y de regularización agraria realizados por el gobierno federal, transformando precaristas en propietarios. Si dicha hipótesis es verdadera, se puede explicar el gran aumento de los propietarios (estrato de 10 a 100 ha) en la región, sobre todo en el estado de Rondonia;

d) que, en la región Sur —otra que experimentó un incremento razonable del número de predios con un área individual inferior a 100 ha— la mayor parte (70.9%) se explica por el incremento del número de propietarios en el estrato de 10 a 100 ha. La explicación más plausible parece ser el fraccionamiento mediante la sucesión hereditaria y las operaciones de compraventa de predios más extensos. que experimentan esos predios. Al respecto, los datos del censo de 1985 revelan que en el estrato con un área de 10 a 100 ha, pese al incremento del número de predios, hubo una reducción de la superficie total ocupada, de un área promedio de 26.70 ha en 1980 a 26.49 ha en 1985. Por otra parte, en el estrato de 2 000 a 5 000 ha se redujo tanto el número como la superficie total ocupada;

e) que la región Centroeste presentó el menor nivel de variación del número de predios pequeños, considerando todas las categorías de productores. Los datos parecen sugerir una extrema rigidez para el ingreso del pequeño productor, pese al gran número de proyectos de colonización particular. Sorprende, asimismo, el hecho de que el número y el área de los predios con áreas superiores a 100 ha experimentaran una escasa variación en el período 1980/85, denotando una escasa actividad en el mercado de la tierra (que implique fraccionamiento o agregación de predios) y una expansión hacia las tierras desocupadas. En total, el área con títulos de propiedad pasó de 104.7 millones de ha a sólo 107.6 millones, mientras que el número de propietarios subió de 192.5 mil a 224.0 mil. En tanto, el área bajo arrendamiento creció de 2.3 millones de ha a 3.2 millones de ha, la de ocupación precaria se redujo de 5.9 millones a 3.8 millones, fruto tal vez esto último de los programas de regularización agraria en Mato Grosso y Goiás; en este último estado a través del Grupo Ejecutivo de Tierras de Araguaia-Tocantins (GETAT). La evolución del cuadro general en la región estaría asociada a la reducción del ritmo de la actividad económica en el país durante el período, lo que por cierto tiene que haberse modificado a partir de 1985 con el anuncio del I Plan Nacional de Reforma Agraria y en 1986 durante la primera fase del Plan Cruzado;

f) que el arrendamiento se reveló una forma poco importante de acceso a la tierra para los pequeños productores. El incremento fue de sólo 0.4% del total de nuevos predios con un área inferior a 100 ha. Como era de esperar, la región Sur demostró ser la más importante con 11 500 nuevos arrendatarios pequeños, mientras en las demás el incremento fue despreciable o negativo. La obligatoriedad de pagar un alquiler fijo preestablecido en un período de recesión, habría sido la causa probable de la retracción de la demanda por parte de los arrendatarios, poco dispuestos a asumir los riesgos. Mientras tanto, en la región Sur —y, por lo demás, en todo el Brasil— hubo un mayor incremento del número de aparceros, ya que en la aparcería el compromiso de pago es una tasa del producto obtenido efectivamente, además de contarse con un prorrato de los costos.

Los datos derivados del cuadro 1 y contenidos en el cuadro 2 muestran la composición relativa de los pequeños predios, según las categorías de productores.

Cabe destacar lo siguiente:

a) para el Brasil en su conjunto, pese al aumento del número de pequeños propietarios en

Cuadro 2  
**COMPOSICION RELATIVA DE LOS PREDIOS RURALES CON UN AREA INFERIOR A 10 HA  
Y EN EL ESTRATO DE 10 A MENOS DE 100 POR REGION Y POR  
CONDICION DEL PRODUCTOR EN 1980 Y 1985**  
*(En porcentaje)*

Región estrato (ha)	Condición del productor							
	<i>Propietario</i>		<i>Arrendatario</i>		<i>Aparcero</i>		<i>Precarista</i>	
	1980	1985	1980	1985	1980	1985	1980	1985
<i>Norte</i>								
menos de 10	34.2	36.2	8.1	9.2	3.2	6.1	54.6	48.0
10 a - 100	54.1	64.3	5.2	3.1	1.0	1.8	39.6	30.9
<i>Nordeste</i>								
menos de 100	44.1	41.3	22.6	18.4	6.8	10.4	26.5	30.0
10 a - 100	89.0	88.7	2.2	1.5	1.5	2.1	7.3	7.7
<i>Sudeste</i>								
menos de 100	65.4	64.8	8.8	6.8	14.3	14.3	11.5	14.2
10 a - 100	86.8	86.0	5.6	5.7	3.7	3.3	4.0	4.9
<i>Sur</i>								
menos de 10	56.5	55.2	11.0	11.2	17.8	18.3	14.7	15.3
10 a - 100	77.0	83.5	7.5	5.6	9.2	6.2	6.4	4.7
<i>Centroeste</i>								
menos de 10	31.4	32.3	26.0	23.6	14.1	18.4	28.5	25.8
10 a - 100	79.6	77.5	6.7	7.4	2.4	2.7	11.3	12.4
<i>Brasil</i>								
menos de 10	47.8	45.8	18.3	15.5	9.5	12.1	24.4	26.6
10 a - 100	81.4	83.1	4.8	4.2	3.8	3.6	9.9	9.1
<i>Total</i>	63.4	61.2	12.2	10.8	6.8	8.6	17.6	19.4

Fuente: IBGE Censos Agropecuarios, 1980 y 1985 (Sinopsis preliminar).

todas las regiones, su importancia relativa disminuyó de 63.4% del total de predios con un área individual inferior a 100 ha en 1980, a 61.2% en 1985. De igual forma, se redujo la participación relativa de los arrendatarios. Por otra parte, crecieron las participaciones de los aparceros y precaristas;

b) sin embargo, el comportamiento no es idéntico para los predios con un área inferior a 10 ha cuando se les compara con los del estrato de 10 a 100 ha. En el primer caso, disminuyó la importancia relativa de los propietarios y arrendatarios y aumentó la de los aparceros y precaristas. Lo contrario ocurrió con los predios en el estrato de 10 a 100 ha, salvo en el caso de los arrendatarios;

c) en la región Norte el número de precaristas con un área inferior a 10 ha supera al de los propietarios, tanto en 1980 como en 1985, aunque haya una tendencia a que disminuya la diferencia;

d) en las regiones Sudeste y Sur la gran mayoría de los pequeños predios fue declarada como de propietarios, con una ligera tendencia descendente entre 1980 y 1985 debido al incremento en la participación relativa de los precaristas. Mientras tanto, en la región Sudeste aún existen tierras vacantes estaduais, especialmente en el estado de Minas Gerais; no ocurre lo mismo en la región Sur. El incremento del número y de la importancia relativa de los precaristas en esta región está asociada probablemente a la ocupación de tierras particulares, lo que explica en parte el gran movimiento a favor de la reforma agraria en los estados del Sur, incluso con un gran número de campamentos de trabajadores sin tierra;

e) en el Nordeste, la importancia relativa de los precaristas es bastante elevada y con tendencia a aumentar en el período considerado, al mismo tiempo que disminuye la de los propietarios. En la región Nordeste, además de existir tierras vacantes en los estados de Maranhão, Piauí y al oeste de Bahía, es muy significativa la incidencia de la mera ocupación precarista en zonas de ocupación antigua.

## 2. *Perspectivas y conclusiones*

El funcionamiento del mercado de la tierra se caracteriza por algunas singularidades. Respecto a la demanda, ésta no deriva exclusivamente de los objetivos de producción agrícola y/o pecuaria. Además, se ve afectada por el objetivo especulativo ya que la tierra es un activo que interesa a muchos para conformar la "cartera" de inversiones. A su vez, la demanda especulativa se ve afectada tanto por el potencial de generación de ingresos de la tierra en la explotación agrícola como por las utilidades susceptibles de obtenerse por la ejecución de obras e inversiones públicas y por los rendimientos de aplicaciones alternativas. A su vez todos esos factores son afectados directamente por las políticas macroeconómicas y agrícolas, mediante la aplicación de políticas monetarias, fiscales, crediticias y de precios<sup>25</sup>.

Un conjunto de políticas expansionistas (baja tasa de intereses, crédito abundante y precios de garantía satisfactorios o efectivos) tenderá a estimular la demanda de tierras.

En cuanto a la oferta, ésta se ve afectada por el "costo de producción de tierras" en la frontera: cuanto mayor sea el costo en la frontera y mayor la demanda, mayor será el excedente de que se apropiarán los detentores de tierras en las áreas de colonización u ocupación antigua.

En ciertas condiciones, disminuye la capacidad de resistencia de los detentores de pequeñas extensiones de tierra —en el sentido de mantenerlas— y la entrada de los pequeños productores al mercado como compradores se torna muy difícil o queda prácticamente impedida<sup>26</sup>.

En el caso brasileño la política pública (económica, agrícola y agraria) tiende a ser muy inestable sin objetivos claros a largo plazo.

Dada la actual situación económica, con una alta tasa de inflación, la demanda de tierras para fines especulativos y/o de reserva de valores no ha sido suficiente para mantener elevada la demanda global de tierras, ya que son pocas las expectativas de obtener ganancias en la explotación agrícola (debido a la política de precios y a la acumulación de existencias) y en cambio los rendimientos de las inversiones financieras alternativas son elevados. La demanda de tierras para el cultivo de productos con buenas perspectivas en el mercado internacional ha sido la excepción.

Respecto al crecimiento económico cabe esperar una gran contribución del sector agrícola. En ese contexto, dicho sector podría dedicarse al cultivo de productos exportables y, por cierto, de productos que sean una alternativa energética y para el consumo interno.

Lo que vaya a acontecer con el mercado de la tierra —y en particular en lo que éste pueda afectar al pequeño productor— va a depender de cómo el gobierno manipule los instrumentos de la política macroeconómica, agrícola y agraria.

Si las políticas (tal como lo han sido y siguen siéndolo) crean incentivos que distorsionan artificialmente los precios relativos a favor de productos que pasan a tener economías de escala, es probable que se estimule la demanda de tierras, induciendo la salida del pequeño productor e impidiendo su entrada.

En cambio, si la política de modernización de la economía en general y de la agricultura en particular se armonizara con las tendencias de los precios relativos reales, entonces se tendrá, por cierto, un funcionamiento más eficiente del mercado de la tierra, es decir, promoviendo el ajuste de tamaño de los predios de una manera técnica, económica y socialmente adecuada.

<sup>25</sup>Para un análisis de las interrelaciones entre el crédito rural y el precio de la tierra, véase Rezende (1982). Sobre la demanda de tierra, véase Sayad (1982).

<sup>26</sup>Véase, Binswanger (1987).

En ese caso, el papel de la política agraria debe consistir en resolver los problemas actuales de ocupación de la tierra por los pequeños precaristas y facilitar los contratos y tratos de aparcería y arrendamiento, teniendo como fundamento la defensa de los derechos de las partes.

La justificación para implantar la reforma agraria surge esencialmente de tres circunstancias: primera, cuando los detentores, de grandes extensiones de tierra se rigen por los cánones de la demanda especulativa, manteniéndolas ociosas en épocas en que hay un desempleo o subempleo generalizado de la mano de obra rural, sin alternativas de empleo fuera de la agricultura; segunda, cuando las imperfecciones en los mercados son tales y persistentes, generadas y mantenidas por la propia política pública, que la reforma agraria asume el carácter de política compensatoria para los grupos de bajos ingresos de la agricultura; tercera, cuando predomina una economía de escala constante o decreciente y las consideraciones redistributivas forman parte de los objetivos de la sociedad. La tercera, representaría una "situación ideal". Las dos primeras parecen ser las que han dado la justificación para que el gobierno asumiera la propuesta de reforma agraria en Brasil. Lamentablemente, más sobre la base de la segunda que de la primera.

Si la política pública insiste en perpetuar distorsiones (o crear otras nuevas) la supervivencia de los pequeños productores estará irremediablemente amenazada, ya que seguirán pequeños y pobres. Algunos podrán progresar por otras razones; pero ciertamente no la mayoría. Cabe destacar que el segmento de los pequeños productores o el segmento campesino está constituido por cerca de 4.4 millones de predios que cubren una superficie de 40 millones de hectáreas. Varios estudios han demostrado que predomina el bajo nivel de ingresos en este segmento de la agricultura, por lo menos para aquellos que se dedican a la agricultura de subsistencia y situados en el nordeste brasileño.

Los que permanecen en el campo subempleados y los que no encuentran empleos alternativos consideran a la reforma agraria y a la colonización como las únicas salidas. Y como tales programas se llevan a cabo sin considerar el ambiente económico que rodea y condiciona la supervivencia y el progreso de los pequeños productores, entonces no cabe duda que aumentará el segmento campesino con los mismos problemas y dificultades que enfrenta hoy. Resulta ilustrativo observar que tanto en la reforma como en la colonización el acceso a las tierras mediante la concesión del derecho real de uso, contrariamente a lo que muchos se imaginan, representará hoy la creación de una barrera estructural que se opone al funcionamiento del mercado de la tierra la misma que mañana exigirá una reforma agraria en sentido inverso.

#### Bibliografía

1. Alves, Eliseu R.A. (1987). *Os desafios da extensão rural brasileira*, Brasilia, octubre (dactilografiado).
2. Barbosa, T. (1973). *A normative analysis of land reform measures in the priority area of Rio de Janeiro, Brazil*. Lafayette, Purdue University (tesis de doctorado).
3. Binswanger, Hans P. (1987). *Fiscal and legal incentive with environmental effects on the Brazilian Amazon*. Documento de debate, Informe N ARU 69, Washington, Banco Mundial.
4. Cline, William R. (1970). *Economic consequences of a land reform in Brazil*. Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
5. Coelho, Carlos N. (1986). *Opções de política econômica*. Coleção Estudos Especiais. Vol. 19. Brasilia, Companhia de Financiamento da Produção, CFP.
6. Currie, J.M. (1981). *The economic theory of agricultural land tenure*. Cambridge, Cambridge University Press.
7. del Campo, C.P. (1986). *Is Brazil sliding toward the extreme left? (Notes on the Land Reform Program in South America's largest country)*. Nueva York, Sociedad Americana para la Defensa de la Tradición, Familia y Propiedad - TFP.
8. Dorner, P. (ed.) (1971). *Land Reform in Latin America-Issues and Cases*. Madison, University of Wisconsin.
9. FIBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1987). *Censo Agropecuário (Sinopse Preliminar)*, Rio de Janeiro, FIBGE.
10. Garcia, João C. (1975). *Análise da eficiência alocativa de proprietários e parceiros em áreas de agricultura de subsistência*, Viçosa, Universidade Federal de Viçosa (Tesis de Maestría).
11. Gasques, J.G. y E.S. Moita, *Relatório de avaliação dos incentivos fiscais na agricultura do Nordeste (FINOR Agropecuário)*, Brasilia, IPEA/IPLAN.

12. INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (1981). *Programa de Regularização Fundiária do Nordeste (Projeto INCRA/BID)*, INCRA, Brasília.
13. \_\_\_\_\_ (1983). *Programa de colonização de novas áreas em Rondônia*, Brasília, INCRA.
14. \_\_\_\_\_ (1985). *Programa de Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional - PDSFN*, Brasília, INCRA.
15. MIRAD. Ministério de Reforma e do Desenvolvimento Agrário (1985). *I Plano Nacional de Reforma Agrária*. Brasília, MIRAD.
16. Mueller, Charles C. (1981). O Estado e a expansão recente da fronteira na Amazônia brasileira. En: *Anais do Seminário "Expansão da Fronteira Agropecuária e Meio-Ambiente na América Latina*. Vol. I. Brasília, Departamento de Economia de la UNB.
17. \_\_\_\_\_ (1983). Fronteira, frentes e a evolução recente da ocupação da força de trabalho rural no Centro-Oeste. *Pesquisa e Planejamento Econômico* 13(2): 619-659, Rio de Janeiro, IPEA, agosto.
18. \_\_\_\_\_ (1987). Ensaio Especial - Censos Agropecuários. En: *Agroanalysis* 11(6): junio, Rio de Janeiro, FGV/Instituto Brasileiro de Economia.
19. Ozorio de Almeida, A.L. y M.B. de Albuquerque David (1981). *Tipos de fronteiras e modelos de colonização na Amazônia*. Texto para debate interno, 38, Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
20. Parsons, K.H. (1984). The place of agrarian reform in rural development policies. En *Studies on Agrarian Reform and Rural Poverty*, Roma, FAO.
21. PRONI. Programa Nacional de Irrigação (1986). *PRONI-Proposta Básica (Síntesis 1986/1991)*. Brasília, Ministério da Irrigação.
22. Rezende, Gervásio C. de (1982). Crédito rural subsidiado e preço da terra no Brasil. *Estudos Econômicos* 12(2): 117-137.
23. Ribeiro, Nelson F. (1987). *Caminhada e esperança da reforma agrária - a questão da terra na Constituinte*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
24. Scandizzo, P.L. y T. Barbosa (1979). *Tipologia de empresas rurais no Nordeste - Uma exploração preliminar*. En Anais do I Seminário de Modernização da Empresa Rural. Brasília, Edições Binagri, Ministério da Agricultura.
25. Silva, José Gomes da (1971). *A reforma agrária no Brasil-frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento?* Rio de Janeiro, Zahar Editores.
26. Silva, J. Graziano (1981). *Progresso técnico e relação de trabalho na agricultura*: São Paulo. Editora Hucitec.
27. SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (1984). *Projeto Nordeste: novos rumos para o desenvolvimento regional*. Brasília, Comisión Interministerial del Proyecto Nordeste.
28. Warriner, D. (1969). *Land reform in principle & practice*. Oxford, Clarendon Press.
29. Banco Mundial (1983). *Northwest Region Development Program-Phase III - New Settlements Projects*. Informe N° 4424-BR, Washington, septiembre.
30. Zanatta, O. (1984). A titulação de terra rural no Brasil. En *Anais do Simpósio Internacional de Experiencia Fundiária* (Salvador, 20-24 de agosto). Vol. I, Brasília, INCRA.
31. Kutcher, G. y P.L. Scandizzo (1981). *The agricultural economy of Northeast Brazil*. Una publicación del Banco Mundial. Baltimore y Londres. The Johns Hopkins University Press.

### *Capítulo III*

## **INFRAESTRUCTURA DE RIEGO EN LA AGRICULTURA CAMPESINA DEL ECUADOR**

*Augusto Larrea*

La forma tradicional del uso del agua para fines de riego en la sierra ecuatoriana se basa en la utilización de los recursos hídricos provenientes principalmente de los deshielos de las grandes montañas y nevados y de las vertientes de alturas. Luego de un proceso de infiltración, el agua aflora a la superficie, siendo allí objeto de captación y conducción por las tradicionales acequias construidas por los agricultores, gran parte de las cuales han sido realizadas a base de mingas promovidas por los grandes propietarios que tradicionalmente han detentado la tenencia de la tierra, del agua y de los sistemas de riego.

En general, en todas las provincias de la sierra ecuatoriana, esta situación ha sido muy frecuente, razón por la cual las acequias suelen llevar los nombres de los dueños de la hacienda, quienes poseían este recurso para condicionar la dotación de un poco de agua de riego a nivel individual y comunal a cambio de la fuerza de trabajo en actividades agrícolas.

En la década de 1960, mediante un decreto-ley, los recursos hídricos pasaron a pertenecer al Estado, encargándose de su administración al Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI), situación que produjo un cambio sustancial en la dotación de agua de riego para los campesinos.

El campesino del Ecuador normalmente usa y maneja el agua de riego por gravedad, con elevados caudales de aplicación (denominado localmente "a huacho lleno"), tiempos cortos de duración y gran espaciamiento. Esta práctica se considera poco eficiente y ha conducido al incremento del proceso erosivo, a la pérdida de agua y a la evaporación, lo que incide negativamente en la eficacia de su aprovechamiento.

Por ser el agua uno de los recursos renovables más importantes y decisivos en la producción agropecuaria, el agricultor se ha esforzado siempre por disponer de fuentes de este recurso abundantes y permanentes para efectuar los riegos en forma oportuna y frecuente.

Con estos antecedentes los proyectos de desarrollo rural integral formulados y ejecutados por la Secretaría de Desarrollo Rural Integrado (SEDRI) a partir de 1978, tienen entre sus principales objetivos la construcción de sistemas de riego, que por un lado permitan aprovechar el suelo y la mano de obra campesina, y por otro, incorporar nuevas zonas a la producción agrícola.

Algunos ejemplos de estos esfuerzos realizados son entre otros los proyectos de riego El Pisque en la provincia de Pichincha, el de Latacunga-Salcedo-Ambato en las zonas de las provincias Cotopaxi-Tungurahua, el Proyecto Ambato-Huachi-Pelileo en la provincia de Tungurahua, el Proyecto Penipe y el Pungal Chingazo en la provincia de Chimborazo, que en conjunto, proporcionan riego adecuado a alrededor de 30 000 hectáreas de tierras de la Sierra Central del país, favoreciendo a alrededor de 40 000 familias campesinas.

En la sierra ecuatoriana la topografía se caracteriza por su acentuada irregularidad; la excepción la constituyen algunas áreas de suelo plano, que se encuentran en las zonas bajas y en los valles, donde generalmente predominan las explotaciones medianas y grandes dotadas de suficiente agua. En contraste con lo anterior están los campesinos, que poseen las tierras de peor calidad, por su topografía y baja fertilidad del suelo, así como por la insuficiencia o carencia de agua de riego.

El conjunto de antecedentes descrito indica que para proyectarse en el tiempo, el desarrollo

rural campesino deberá adoptar estrategias y metodologías de uso y manejo del agua en función de las características de los pequeños productores mediante la participación activa de éstos en las acciones de desarrollo, lo que les permitirá ampliar la oferta alimentaria familiar, regional y nacional y mejorar sus niveles de vida.

## A. LOS SISTEMAS DE RIEGO TRADICIONALES Y LAS TECNICAS APROPIADAS PARA EL CAMPESINADO

En general, los agricultores de la sierra ecuatoriana han trabajado con dos formas de riego en sus parcelas, uno basado en el método denominado "cantereado" y el otro en el llamado "huachado" o "chagraquihua", practicado más en los casos del cultivo de la alfalfa, pastos en general y semilleros.

El método "cantereado", o de riego por "canteros", es el más generalizado y se utiliza sustancialmente cuando existen pendientes. Mientras más aguda es la pendiente, menos anchos son los canteros y menos espaciosos los "lomos" o "surcos". En el caso de las pendientes leves, el ancho del cantero puede alcanzar hasta unos nueve metros y cuando la pendiente es mayor (30%), el ancho puede llegar hasta dos metros.

El método denominado "huachado", que se realizan mediante surcos longitudinales o "huachos", es más avanzado y más ventajoso que el de "canteros"; generalmente los agricultores lo aplican en las zonas planas, por la existencia de grandes volúmenes de agua, y en el cultivo de hortalizas y leguminosas. El largo de los "huachos" puede ser tan grande como sea la longitud de los lotes; sin embargo, cuando los agricultores trabajan con este método de riego, suelen practicar divisiones a determinada distancia con el objeto de controlar la distribución del agua.

El distanciamiento de un surco a otro depende del cultivo y de la fertilidad de los suelos, aunque generalmente va de 10 a 80 centímetros; esto último es común en el cultivo de papas.

En cualquiera de los dos métodos señalados, el agricultor tiene el grave inconveniente de requerir grandes cantidades de agua, si bien cabe enfatizar que especialmente en el primero se produce una elevación de la erosión y una bajísima eficiencia en el riego.

Por otro lado, es importante señalar que, si bien los índices de precipitación anual son bajos en las áreas donde se describen los problemas (entre 380 mm y 450 mm por año) éstas se hallan situadas entre las cotas de 2 000 y 2 900 metros sobre el nivel del mar; por lo tanto corresponden a la sierra las zonas denominadas medias bajas, medias y medias altas, cuyo riego depende en gran medida del agua que se obtiene de las alturas. En las épocas más lluviosas se cuenta, por un lado, con caudales muy elevados y por otro, con un régimen de lluvias que es mayor en las partes altas y proporcionalmente menor a medida que se descende. Esta situación hace que mientras en las partes más altas no desean el agua, en las partes más bajas constituye la necesidad principal.

Por lo expuesto, existen épocas del año en que los agricultores de las partes altas, sobre los 3 000 metros sobre el nivel del mar, no quieren el agua de riego, por lo que dejan pasar todo el caudal hacia las zonas más bajas; en algunos casos se utiliza agua con exageración, aduciéndose que "hay que aprovechar el agua cuando hay", aunque esto signifique el extremo de regar sin necesidad.

### 1. Obras de conservación de suelos

El proceso erosivo en el Ecuador afecta 75% de los suelos utilizables. El fenómeno es más acentuado en las áreas donde existen mayores pendientes y se origina en la tala indiscriminada de los bosques naturales y "chapparros", los cuales estaban distribuidos generalmente por pisos ecológicos en forma de una equilibrada vegetación y con especies bien desarrolladas.

La urgencia de detener el proceso erosivo, especialmente en áreas pobres campesinas, ha dado lugar a la ejecución de pequeñas obras para la conservación de suelos y recuperación de su fertilidad. Se han construido pequeñas terrazas, inicialmente a mano, especialmente en los proyectos de desarrollo rural integral (DRI) en Tungurahua, Quimiag-Penipe y Salcedo, con resultados satisfactorios, simultáneamente con la ejecución de las prácticas de conservación, especialmente de terrazas de base ancha, de huerto, e individuales, curvas de nivel, caminos de ladera, cultivos en fajas,

empastados de canales, caminos y taludes; asimismo, se capacita en el adecuado uso y manejo del agua, de tal manera que sobre estas obras es factible practicar ciertos métodos de riego, como son los sistemas basados en la gravedad que pueden aplicarse a los sistemas de "canteros" o "huachos". Son importantes también los trabajos realizados en las zonas de riego de los proyectos DRI en coordinación con la FAO, basados en prácticas mecánicas de conservación de suelos, en que se utiliza el tractor de oruga para construir terrazas en fincas modelo, adaptables a parcelas campesinas.

## 2. Reservorios

En los períodos de elevada precipitación en la sierra, el agua corre libremente hacia las quebradas, riachuelos, ríos más cercanos, siguiendo su curso principal sin cumplir el objetivo fundamental para los campesinos que consiste en regar las siembras; como es obvio, en los períodos en que la lluvia está ausente tampoco se logra dicho objetivo.

La solución elemental ha consistido en acumular el agua, cuando ha sido posible, en reservorios, tanques, "cochas", con costos bajos pero con máximo aprovechamiento. Los intentos anteriores fracasaron debido al uso inadecuado de materiales y a errores de diseño y de ubicación, lo que condujo consecuentemente a crear en el agricultor un criterio negativo respecto de este tipo de obras. Era necesario demostrar al campesino que los reservorios y obras de regulación correctamente diseñados y construidos, la utilización al máximo de los materiales, mano de obra y tecnología apropiada, conducen a resultados muy eficientes.

Al respecto, debe indicarse que gran parte de los reservorios que se hicieron al inicio del programa de desarrollo rural integrado fueron construidos con hormigón ciclópeo, aprovechando desniveles, de tal manera que la conducción del agua de riego se hizo por gravedad. En estos casos se aprovecharon materiales locales tales como arena, piedras, trozos de "cangahua" ("terremotos"), granillo, "cascajo", como asimismo, la mano de obra familiar. Además, se incorporaron desarenadores, compuertas de control de entrada de agua, controles de lluvia para la salida a nivel medio y bajo de los reservorios, mangueras acopladas a la salida para la conducción y para el riego por "cochas" en los frutales. Alternativamente se utilizaron, en combinación y como complemento para las mangueras, aspersores y microaspersores, así como pivotes en el caso del riego de otros cultivos anuales y de pastos. Con el objeto de aprovechar al máximo el agua almacenada en los reservorios y justificar los esfuerzos de inversión, se afinó la tecnología de conducción, distribución y aplicación del agua de riego, adoptándose diversas medidas de carácter técnico:

- construcción de cubiertas baratas para reservorios destinadas a reducir la evaporación;
- uso de mangueras principales y secundarias, para la aplicación individual del riego por "cochas", por aspersión y combinadas, según los casos;
- aplicación de los riegos en horas y días favorables en especial en las últimas horas del día, o en días nublados;
- incorporación de hojas, material vegetal, piedras o trozos de "cangahua", para conservar la humedad;
- cambios de turnos de agua entre agricultores para regar tan sólo en caso de necesidad;
- construcción de obras internas de entrega de agua, canales revestidos por lo menos de tipo principal y tanques rompepresiones;
- utilización de cultivos apropiados para cubrir los espacios libres existentes entre los cultivos principales, especialmente de leguminosas;
- incorporación de abonos verdes;
- siembra de leguminosas y similares dentro de las "cochas" de frutales para su posterior incorporación como abono verde; y
- uso de vasijas de arcilla para el riego especialmente de frutales.

## 3. Revestimiento de las obras de conducción

Los canales de riego que existen en la sierra han sido delineados y construidos por decisión y

dirección de los grandes terratenientes, contando para ello con mano de obra barata e insumos y materiales locales y/o subvencionados. Un 70% aproximadamente de los canales son cavados en tierra, sin ningún revestimiento, de modo que gran parte de estas llamadas "acequias" están empastadas con vegetación natural, especialmente sus bordes y partes exteriores, en su mayoría con especies como el "caballo chupa", la "coloradilla", el "sigse", la "chilca", el "carrizo", el "gramolote" y el "kikuyo", todas ellas especies vegetales que en forma individual o combinada se han reproducido alrededor de las acequias. Estos empastados han llegado a constituir un importante sostén, para afirmar y proteger las obras, a pesar de que tienen la gran desventaja de provocar pérdidas de agua por consumo de la vegetación existente. A esto hay que sumar que gran parte de las obras de riego se han proyectado y construido solamente sobre la base de estudios topográficos y en mínima proporción con diseños de obras hidráulicas. Así, a consecuencia de la textura de los suelos se ha producido una elevada pérdida de agua por infiltración, a lo que se suma la significativa evaporación que se produce debido a que los canales son abiertos.

Las acequias tradicionales, sin revestimiento, demandan frecuentes mingas, que descapitalizan al campesino, pues tienen que trabajar en ellas, dejando de hacerlo en sus parcelas y sin percibir el jornal diario. Por el contrario, las acequias revestidas han demostrado ser muy resistentes a la erosión y pueden constituirse en pendientes muy pronunciadas, impidiendo el desarrollo de vegetación y de parásitos, por lo cual los costos de mantenimiento son significativamente menores.

Las ventajas técnicas y económicas del revestimiento de los canales de riego en las áreas campesinas se combinó paralelamente con la estrategia del DRI de participación campesina, de manera que toda instancia fuera de capacitación para el beneficiario, a fin de hacerlo finalmente sentir que la obra era fruto del esfuerzo conjunto. De esta manera, se estableció que los proyectos de desarrollo campesino aportasen a esta acción bloques, ripio o cemento, rejillas, compuertas y similares y la mano de obra y los materiales constituyeron la contraparte obligada de la organización campesina. La motivación así como las convocatorias y la administración de la minga constituía una de las obligaciones fundamentales, quedando al respecto como responsabilidad del técnico asignado a la comunidad o área de trabajo la labor de coordinar los trabajos con la organización campesina. La institución participante que dirigía la parte técnica debía supervisar las mingas y el cabal cumplimiento de las obligaciones de las partes. Por último, a la unidad ejecutora de los proyectos le correspondía la fiscalización técnica y económica de la obra.

## B. COMPONENTES DE LOS PROYECTOS DE APOYO AL RIEGO PARCELARIO

### 1. Organización

Tradicionalmente los usuarios de cada acequia o canal de riego se han organizado sobre la base de este elemento vital para la agricultura y ganadería y del cual depende su subsistencia, y en dos estructuras jurídicas reconocidas por el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI): el Directorio y la Junta de Aguas. No obstante, existe un gran número de pequeños sistemas de riego que no están amparados por esta clase de organizaciones y por lo tanto, la repartición de los caudales de agua de riego se ha realizado en estos casos tomando como base la superficie o extensión del terreno y no la cantidad y frecuencia de los cultivos de la finca, debido fundamentalmente a la falta de obras de regulación de agua a nivel predial.

Los sistemas de riego que han beneficiado a las organizaciones campesinas de manera permanente han permitido proyectar y consolidar metas integrales de apoyo a toda la comunidad. Se ha logrado que toda instancia sea de capacitación y que toda obra realizada provenga de un común denominador de participación campesina en actividades centradas en torno al agua de riego, como son las obras de construcción, reparación o mantenimiento.

Ciertas organizaciones como las juntas de aguas, los comités de riego, los directorios, etc., han sido consideradas como las unidades básicas de asesoramiento técnico, el que se inicia con la estructuración de una ficha de asistencia técnica integral, que sobre la base de un diagnóstico participativo, contiene también las proyecciones y metas que se pretenden alcanzar. Por su parte, el

técnico asignado al área de influencia de cada sistema de riego trabaja tomando como base la combinación de la ficha de asistencia técnica a nivel de finca modelo y a nivel de comunidad. Considerando la finca modelo, se ha podido trabajar con grupos de agricultores y demostrar eficiencia en la utilización de prácticas culturales, insumos y equipos característicos de una tecnología apropiada a su realidad ecológica y económica, razón por la cual el efecto multiplicador ha sido realmente amplio. El establecimiento de las fincas modelo y el trabajo en grupos han sido elementos valiosos para la asistencia técnica integral con las organizaciones campesinas, así como el hecho de hacer una planificación conjunta con la asamblea comunitaria y un seguimiento y evaluación de los trabajos, para ir determinando la necesidad de realizar los ajustes pertinentes.

## *2. Capacitación*

Una vez obtenida la confianza de los agricultores campesinos, se comenzó a dictar algunos cursillos en los cuales se abordaban en forma muy general diferentes materias o áreas de información y concientización de lo que constituían los proyectos y la participación de los agricultores en el proceso de desarrollo rural integral; simultáneamente, se impartían conocimientos sobre la organización campesina, que se complementaban con charlas sobre aspectos agrícolas y pecuarios.

El proceso de capacitación tenía como duración mínima un período de tres años, lapso en el cual se suponían cumplidas una buena proporción de metas y objetivos de capacitación; se trataba de que el campesino alcanzara un elevado grado de concientización y participación en el desenvolvimiento de los proyectos.

## *3. Asesoramiento técnico*

En los proyectos de apoyo al riego parcelario, la metodología de asistencia técnica consistió en una relación personal entre el técnico de campo y el agricultor, teniendo como punto de partida el conocimiento cabal de la situación socioeconómica y tecnológica de los campesinos. A tal efecto fueron escogidos aquellos agricultores que sin ser líderes formales por su manera de ser y actuar, constituían líderes potenciales. El trabajo con ellos se orientó inicialmente a asistir al campesino en labores y actividades tales como preparación del suelo, cosecha y comercialización de los productos agropecuarios.

En el componente de riego, el asesoramiento técnico está dirigido al uso y manejo del agua, y al manejo y conservación de los suelos y su fertilidad. El itinerario consiste en comenzar a capacitar en cuestiones relativas a la captación del agua y luego en materia de conducción, distribución, almacenamiento y aplicación racional del recurso. La ventaja de contar con riego en cantidades apropiadas permite que la respuesta favorable de las plantas a prácticas tales como aplicación de abonos y fertilizantes, desmalezamientos y labores de aireación del suelo, den resultados eficaces. Las experiencias en cuanto a la aplicación de fertilizantes y abonos químicos, así como la introducción de nuevas especies y variedades de hortalizas y frutales son las más interesantes de comentar, pues con ellas se consolida una mayor confianza del agricultor hacia el técnico. Como ejemplo se puede mencionar la aplicación de abonos y fertilizantes químicos en relación con un análisis de suelos cuya incorporación realizada en forma fraccionada, pero periódica, ha dado como resultado una respuesta muy positiva en combinación con el riego.

La construcción y mejoramiento de obras de riego, la dotación de semillas en unos casos y el estímulo de cursos, cursillos, giras de observación y días de campo, respaldaron muy significativamente la acción del técnico para la asistencia técnica integral, especialmente por cuanto se difundieron prácticas de manejo de nuevos cultivos no tradicionales, como las flores, entre otros.

## *4. Obras de infraestructura*

Las obras de infraestructura de mayor envergadura fueron las casas comunales, por ser éstas de gran apoyo a la organización, capacitación y asistencia técnica. La construcción y dotación de recursos fue

realizada bajo el razonable condicionamiento de la participación campesina y la concientización de la razón de ser de la casa comunal, su uso y administración. Antes de la entrega de una casa comunal se estableció la modalidad de organizar un curso, preferentemente de carácter socioorganizativo, que permitió preparar a la comunidad y a la organización para las obligaciones y responsabilidades inherentes al funcionamiento eficiente.

En algunos casos, por ejemplo, en el Proyecto Tungurahua, se construyeron casas-bodega, las mismas que sirven para reuniones y acopio de productos; bodegas de insumos, como las de los proyectos Pisque y Pungal-Chingazo; bodegas especiales para fertilizantes, en el área de influencia del proyecto de riego Latacunga-Salcedo-Ambato, instalaciones que por la estratégica situación en el campo cumplen los fines para los cuales fueron creadas, constituyendo ante todo un gran apoyo para el componente de asistencia técnica y comercialización de insumos y productos agrícolas en menor escala. También se lograron viveros frutícolas en las áreas de influencia de algunos proyectos de riego, como por ejemplo, el vivero frutícola del proyecto Pungal-Chingazo y el de Nagsiche en la provincia de Cotopaxi, situado en el centro del área de influencia del Proyecto Latacunga-Salcedo-Ambato.

La infraestructura de obras menores de riego que se han efectuado y que han tenido un considerable impacto social y económico, especialmente revestimientos de canales (túneles pequeños y tomas de captación), fue complementada con la construcción de importantes proyectos de riego en zonas caracterizadas por una dotación de agua de riego carente o deficitaria, que eran áreas de acentuado minifundio, representativas de las manifestaciones de la pobreza rural. Los proyectos de riego y las obras en ellos construidas han beneficiado a alrededor de 45 000 familias campesinas, dotando de riego 30 000 hectáreas de la zona central del país. Los proyectos de referencia son el Pisque, Latacunga-Salcedo-Ambato, el Ambato-Huachi-Pelileo, el Pungal-Chingazo y Penipe.

Los proyectos que cuentan con sistemas de riego que comprenden captación, conducción, distribución y entrega del agua de riego y sus obras de regulación, han generado innovaciones propias de una tecnología actualizada. Existen sifones de gran importancia como el Pamatug en el proyecto Tungurahua y numerosos sifones en el proyecto Latacunga-Salcedo-Ambato, además de túneles construidos con gran despliegue de ingeniería de hasta 9 kilómetros de extensión, como es el del proyecto Ambato-Huachi-Pelileo. Es decir, se han sobrepasado los tradicionales conceptos de los sistemas de riego de los diseños clásicos, llegando actualmente a ser realizados con atrevidas obras que han superado las restricciones de orden topográfico que antes impedían al campesino captar el agua o conducirla de un sitio a otro hasta ponerla al servicio de la agricultura local y regional.

### 5. *El crédito*

El crédito de apoyo a los campesinos para la realización de obras de riego al interior de la finca es de tipo integral; ello ha permitido un notable avance en la construcción de reservorios, revestimiento de canales y construcción de canales de conducción, los que constituyen acertadas inversiones que se plasman en beneficios a corto plazo, por lo que su amortización es muy rápida.

Por su parte, los agricultores pobres, que al iniciarse requieren dotación de agua para la ejecución de obras de riego en sus parcelas, han debido colocar todos sus recursos (más los que pueden rápidamente conseguir) en el proceso productivo, por lo que el producto de las primeras cosechas se destina a pagar los carísimos créditos otorgados por los prestamistas llamados localmente "chulqueros". Una alternativa campesina para obviar los impedimentos en la obtención de créditos integrales oficiales (causado por la ausencia de títulos que legalicen la tenencia de la tierra), ha sido la captación de créditos puntuales para actividades específicas, como compra de semillas, herramientas o fertilizantes.

### 6. *Comercialización*

El funcionamiento de los sistemas de riego ha provocado cambios en el patrón de cultivos; sin

embargo, en la generalidad de los casos observados, los campesinos se han dedicado a cultivar los mismos productos que los de aquellos vecinos que tenían desde mucho antes agua y condiciones favorables para la realización de ciertos cultivos muy rentables, como es el caso de las hortalizas. Con las primeras cosechas producidas los precios tendían a bajar, provocando pérdidas considerables a todos los agricultores.

Debido a la constante variación de los precios, los técnicos han optado por recomendar e incentivar inicialmente la siembra de aquellos cultivos que los campesinos requieren para el autoconsumo, comenzando por la selección de sus mejores semillas y material vegetativo; en una segunda etapa, el cultivo de especies y variedades de gran precio, estable y de cosecha relativamente rápida, como por ejemplo, frutales como el tomate de árbol, la mora y el taxo. Se ha recomendado la plantación de frutales y su cultivo se ha fomentado mediante créditos de diferentes fuentes, según el tipo de proyectos y las condiciones ecológicas locales. También se ha recomendado el cultivo de alfalfa y pastos en general, como asimismo, el mejoramiento de la crianza de cuyes, conejos y animales de granja.

La comercialización de granos tiernos, papas y leguminosas en grano y otros productos agrícolas similares, ha sido muy variable y su siembra es riesgosa debido a la inseguridad del comportamiento de los precios. La causa de esta situación es la ausencia de planificación de las siembras y de la zonificación de los cultivos, a lo que se agregan los fenómenos climáticos que con alguna frecuencia los afectan en forma directa e indirecta.

Los esfuerzos y soluciones directas de apoyo dados por los proyectos y por las instituciones a los problemas de comercialización han sido insuficientes, por lo que se ha debido recurrir, la mayor parte de las veces, a soluciones muy puntuales adoptadas sobre la base de la realidad y de los recursos accesibles a los campesinos. Como en el caso de algunos productos frutícolas (manzana, durazno, ciruelas), la gestión de comercialización tiende actualmente a buscar mercados más seguros, exigentes y supermercados y sistemas de venta directa al consumidor.

### C. EL IMPACTO DE LOS PROYECTOS DE RIEGO PARCELARIO

Los proyectos de mejoramiento de obras de riego, la construcción de nuevos sistemas y la aplicación de métodos y técnicas, han provocado cambios sustanciales en el aspecto socioeconómico, especialmente en proyectos que riegan zonas que nunca antes fueron regadas, lo que ha hecho que áreas en condiciones de depresión social y económica hayan pasado, en un período relativamente corto, a convertirse en zonas con potencialidades de desarrollo. Sin embargo, en las obras de microrriego de algunos proyectos de desarrollo rural integral, el denominador común ha sido que la dotación de volumen y frecuencia de riegos haya sido menor que la aconsejada técnicamente, debido principalmente, al deficitario volumen posible de captación y a la gran cantidad de propiedades que debían regarse.

De lo expuesto cabe deducir que el agricultor está aprendiendo a usar el agua con propiedad sin que ocurra el tradicional e inconsciente desperdicio. Para que se complementen sus conocimientos con la práctica, comúnmente tiene que realizar una serie de obras de riego al interior de la finca, especialmente canales revestidos y reservorios. Además tiene que invertir en mangueras, aspersores y hasta en bombas de riego, inversiones todas que, en el mediano plazo, exige el desarrollo de las fincas, creando fuentes de trabajo y de ingresos para la subsistencia familiar y para nutrir la reinversión de estas unidades de producción.

Dentro de la sabiduría campesina, la evaluación del efecto del riego en sus propiedades se traduce en que "con buena cantidad de agüita, haciendo los huachos, aunque sea sin sembrar nada, solamente regando, las malezas crecen tan bien que con ellas ya se puede alimentar a los animalitos que cría el campesino, especialmente a los cuyes y tan sólo con ello ya puede vivir mucho mejor; con agua se puede cultivar de todo, tanto para comer como para vender".

Por lo expuesto, el campesino mediante el riego y su esfuerzo, ha visto y sentido rápidamente su trabajo recompensado con más y mejores cosechas, tanto para cubrir las necesidades del consumo familiar, como para mejorar sus ingresos. El hecho de que toda la mano de obra familiar sea

absorbida totalmente ya sea en su finca o con la venta de la fuerza de trabajo excedente a las fincas vecinas, y hasta a plantaciones grandes realizadas en torno al riego por empresas y sociedades dedicadas al cultivo de fresas, frutales en general, hortalizas y flores, ha dado lugar a una mayor tranquilidad económica y estabilidad familiar; ello ha determinado que disminuya y en algunos casos se detenga la migración del campo a la ciudad, evitándose la descomposición familiar y la serie de problemas, especialmente sociales, que se producen como secuela de la migración.

El efecto de la falta de riego en los cultivos hacía que la producción apenas alcanzara para la subsistencia, razón por la cual la migración de gran parte de los miembros de la familia con capacidad de trabajo (y ante todo el padre de familia), a la "zafra" o a realizar trabajos temporales (generalmente de albañilería, ventas ambulantes, trabajos de hacienda) ha sido la característica de las zonas en que no había riego; con el incremento de superficies regables se ha observado el regreso de gran número de migrantes permanentes y temporales, quienes han retornado a tomar posesión de las tierras por ellos abandonadas y a iniciar los trabajos que les permitan obtener una adecuada producción y productividad.

En las zonas en que se han llevado a cabo actividades de riego basadas en proyectos de desarrollo rural integral, es visible el mejoramiento del nivel socioeconómico y de bienestar en general; los cultivos que se pueden desarrollar son de tipo muy variado y rentable: frutales, hortalizas y flores; sobre éstos el campesino ha logrado un adecuado manejo y ha realizado sus siembras y plantaciones en función del mercado. En efecto, ya conoce el período del año en que se produce una gran demanda de flores, de granos y de curcubitáceas; por ello, realiza sus cultivos de manera que su cosecha esté terminada en Semana Santa, que es cuando hay una demanda segura y se pueden obtener mejores precios. En otras palabras, el pequeño agricultor "cultiva a la carta" aprovechando el espacio que le queda del área destinada al autoconsumo. Asimismo, se observa una notable mejoría en el nivel alimentario y nutricional de la población, así como en el nivel de consumo de nuevos productos a que antes no había tenido acceso por su elevado costo, como es el caso de las frutas, o que no había tenido oportunidad de producir, como las hortalizas.

La elevación del nivel de vida también es evidente; se la observa en el mejoramiento de las viviendas y en la adquisición de equipos y herramientas y demás insumos que permiten al campesino producir mejor y en forma menos agotadora. Las viviendas han sido mejoradas notoriamente con ampliación del número de cuartos o piezas de la casa; se han construido, además, nuevas viviendas, utilizándose, en todos los casos observados, materiales característicos de las construcciones modernas, los mismos que reflejan y demuestran la capacidad económica y el grado de conciencia de hacer que la familia viva mejor.

Los proyectos de desarrollo rural integral han aprovechado el concepto de que el agricultor se organiza más fácilmente cuando el objetivo es el agua o gira alrededor de ella; así, se ha capacitado al campesino en torno al objetivo básico de que los proyectos de desarrollo rural integral constituyen un instrumento para mejorar la producción y productividad agropecuaria sobre la base del riego. La estrategia basada en la participación y capacitación campesina lo ha ido convirtiendo en un sujeto con una solvente capacidad de autogestión sin necesidad de intermediarios para reclamar sus derechos y obtener un trato equitativo. Sin embargo, es indudable que los efectos de carácter económico, social y político, derivados de la ejecución de una estrategia de atención prioritaria a los pequeños campesinos, sólo podrán ser permanentes con políticas y metas evaluables en el mediano y largo plazo.

## Capítulo IV

### LA PRODUCCION FRUTICOLA EN UNIDADES CAMPESINAS DEL ECUADOR

*Jorge Fabara*

El proceso de estructuración de los huertos frutícolas de hoja caduca, en especial los que existen en la sierra ecuatoriana, tomó un larguísimo período que culminó recién a mediados del siglo actual. La introducción de plantas, semillas y material vegetativo correspondiente a un sinnúmero de variedades fueron actividades realizadas sin fines comerciales y con escasos procedimientos técnicos.

Después de los años cincuenta, la fruticultura se inició como actividad comercial. Sólo en el período 1975-1982, las investigaciones realizadas en centros universitarios y los proyectos de desarrollo rural que se comenzaron a ejecutar permitieron concluir que existía un considerable número de especies frutícolas y variedades que podrían constituir alternativas valiosas para pequeños productores si se adoptaba un enfoque distinto en cuanto a manejo y explotación. La mayor cantidad de ellas correspondía a perales, duraznos, ciruelos, moras, taxos, tomates de árbol, capulíes y frutillas.

Los diagnósticos realizados por los proyectos de desarrollo rural integral permitieron detectar que el cultivo de frutales en las fincas pequeñas se realizaba de manera desordenada; las plantas se distribuían en forma demasiado espaciada, en superficies de cultivo muy escasas; sin ningún cuidado cultural, y era difícil en conseguir material genético para activar las plantaciones.

Para alterar estas condiciones, los proyectos de desarrollo rural integral (DRI), a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI), establecieron una metodología de trabajo cuyo principal objetivo fue adiestrar a los agricultores campesinos en el conocimiento de diferentes labores que les permitieran ir mejorando sus propios conocimientos en el campo de la fruticultura. Según la metodología empleada, la secuencia de actividades obedeció al establecimiento de prioridades, a saber: abonadura orgánica, injertación, rehabilitación y renovación de huertos y variedades, controles fitosanitarios, conservación de suelos y mejoramiento de los sistemas de riego.

Los objetivos que se plantearon los proyectos de desarrollo rural integrado se basaron en las condiciones ecológicas para el desarrollo de este tipo de cultivos; no se tuvieron en cuenta las condiciones del mercado, dada la existencia de una oferta limitada y elevados precios, lo que hizo de varias especies frutales productos restringidos a consumos exclusivos. El desarrollo en menor escala pero masivo de la fruticultura se convirtió en una estrategia promisoriosa y rentable que podría apuntalar el éxito de los proyectos y de las unidades agrícolas campesinas.

#### A. PRINCIPALES POLITICAS DEL PROGRAMA FRUTICOLA

Para fomentar el desarrollo productivo de un considerable número de especies frutales, la Secretaría de Desarrollo Rural Integrado (SEDRI) creó el Comité de Fruticultura con el propósito de dictar pautas, coordinar y supervisar las acciones y políticas operativas en áreas campesinas con potencial frutícola.

##### 1. *Viveros, frutales*

Dicho comité decidió, como primera medida, formar viveros frutales basados fundamentalmente en la importación de portainjertos, plantas injertadas y material vegetativo acordes con el tipo de beneficiarios y con las necesidades de los proyectos de desarrollo. En los viveros se distribuyeron las

variedades en los diferentes pisos altitudinales de la Sierra con un calendario de producción que permitió obtener frutas de un mismo tipo a lo largo del año.

Las proyecciones hechas de los viveros en el mediano plazo han permitido disponer de manera oportuna y eficiente, de la dotación de plantas requerida por aquéllos de modo de que pueda cumplirse un cronograma de plantaciones para varios años. Actualmente se cuenta con plantaciones de manzanos, duraznos y nectarines, que están en plena producción.

Entre los pequeños campesinos la difusión de las experiencias ha sido rápida. Es de destacar que el campesinado combina las plantas importadas con las producidas internamente o por ellos mismos, con lo cual existe una gran cantidad de huertos con especies frutales menores en que se han intercalado los cultivos tradicionales u otras hortalizas, permitiendo la afluencia de ingresos continuos y de gran rentabilidad.

En lo referente a los viveros, las acciones orientadas a los pequeños agricultores se concretaron en la rehabilitación y ampliación de aquellos huertos tradicionales con elevadas potencialidades. Se crearon posteriormente nuevos huertos en áreas en que el apoyo técnico había convencido de las ventajas del sistema a los productores, quienes se habían visto animados por los resultados observados.

La propagación de frutales en fincas de escaso tamaño tuvo como punto de partida la extracción y plantación de los llamados "hijuelos", que se encuentran en las plantas adultas, los que eran injertados con variedades de buena calidad distribuidas según pautas de asistencia técnica y habida cuenta de cada piso ecológico. Los campesinos pudieron producir en sus huertos sus propias plantas y generar excedentes para la comercialización, lo que favoreció el fomento de la fruticultura tanto en las zonas rurales vecinas como en las urbanas.

Para poder llevar a efecto lo anterior, el comité frutícola determinó la importación masiva de plantas injertadas de frutales, portainjertos y material vegetativo desde Francia, hecho sin precedentes en la historia del país. Las plantas provenientes del exterior se distribuyeron entre los beneficiarios de los proyectos de desarrollo rural integrado con condiciones técnicas, de precio y crediticias apropiadas para los campesinos.

El material vegetativo importado sirvió para obtener una mayor densidad de plantación por hectárea —ideal para las pequeñas parcelas campesinas.

Las variedades introducidas fueron precoces en su inicio productivo y con diferentes períodos de cosecha, lo que permitió ampliar notablemente la época de recolección en función de cada especie.

Para dar viabilidad a los programas frutícolas y producir especies y variedades propias de una moderna fruticultura adecuada al tipo de beneficiarios, los proyectos de desarrollo rural integrado han establecido convenios interinstitucionales para la formación y administración de los viveros, así como para el establecimiento de parcelas y huertos demostrativos de producción y manejo y de investigación formal.

Por otro lado, los campesinos han visto la necesidad de hacer sus propios viveros de tipo casero, como respuesta a los esfuerzos de los técnicos por ampliar las filas, las hileras y los propios huertos, una vez distribuido el material vegetativo. Para la consolidación de los viveros caseros se insistió en la importación de semillas, lo que se consiguió en 1982 desde Italia. Una vez comprobado el método de procesamiento de las semillas se pasó a obtener portainjertos y luego a difundir el sistema entre los campesinos para que éstos lo incorporaran a nivel parcelario, ampliando el alcance comercial.

El método empleado en viveros caseros consiste en una técnica de tratamiento pregerminativo que combina frío y humedad con estrictas medidas fitosanitarias y minuciosa preparación y manejo del semillero. En la provincia de Tungurahua, en la zona central de la sierra ecuatoriana, hay agricultores campesinos que en microparcels producen grandes cantidades de plantas, aplicando dicho método. En la localidad de Pelileo Viejo se obtuvieron, por ejemplo, 40 000 plantas enmacetadas de durazno, o también 150 000 plantas de tomate de árbol en terrenos de entre 600 y 1 000 m<sup>2</sup> de extensión.

## 2. *Asistencia técnica y organización campesina*

La asistencia técnica para el área frutícola, como componente significativo de los proyectos de desarrollo rural integrado, se planteó con una metodología distinta al servicio tradicional impartido por las instituciones del sector público para el fomento de la agricultura. La metodología era de tipo integral y abarcaba actividades tales como abonadura orgánica y uso de residuos, delineación del riego, podas integradas, cosechas y comercialización; asimismo, se enmarcaban en el contexto de un conocimiento físico de cada microrregión y de los recursos naturales y humanos existentes en ella. Cada labor de asesoramiento técnico se realizó con la participación activa del agricultor campesino, siendo, al mismo tiempo, una instancia de capacitación.

Las actividades de asesoramiento técnico integral se iniciaron en las llamadas fincas modelo o piloto, a fin de probar la metodología; posteriormente, se formaron grupos de trabajo que rotaban en dichas fincas, y se seleccionaron nuevas fincas en función de la demanda de asesoramiento por parte de los campesinos individuales o de la comunidad.

Los insumos y materiales requeridos para la labor capacitadora fueron suministrados como parte de los proyectos; las herramientas necesarias para la continuación del proceso productivo de carácter estable eran adquiridas a cuenta de los incrementos alcanzados en los rendimientos.

Los trabajos de adopción de la tecnología fueron controlados y supervisados sobre la base de fichas que contenían un diagnóstico de cada finca y el programa de actividades conjuntas (técnico-campesino) que debía desarrollarse. Los resultados de las fichas eran tabulados al finalizar cada año agrícola y comparados con períodos anteriores y entre grupos de fincas con características similares. Las comprobaciones en terreno eran realizadas por grupos completos de trabajo, lo que facilitó la comunicación entre las agrupaciones campesinas y entre los agricultores.

Este tipo de asistencia técnica permitió organizar a los campesinos, en la medida que los técnicos fueron siendo superados por la demanda de atención de cada finca. El técnico y la asamblea de la comunidad determinaban los trabajos por realizarse, las metas que debían alcanzarse y el grado de participación campesina en ellas; de esta manera, el esfuerzo colectivo comenzaba en la planificación de la finca continuando con la preparación del suelo, hasta llegar a la cosecha y la comercialización.

El programa frutícola aplicado y el tipo de asistencia técnica prestado permitió obtener la confianza de los agricultores campesinos beneficiarios de los proyectos; posteriormente, se inició el proceso de reactivación de las organizaciones latentes en la zona con miras a generar una asociación de pequeños fruticultores de todas las áreas en que existía este tipo de producción.

La reactivación de las antiguas organizaciones se alcanzó mediante la participación campesina en cursos, giras de observación y ejecución de obras menores de bajo costo pero de elevada repercusión social. Las asociaciones de fruticultores se estructuraron sobre la base de los centros de capacitación de campesinos, cuyos encuentros se realizaron en las épocas de podas, trasplantes, injertaciones; la estrategia organizativa se aplicó al interior de las propias comunidades con horarios especiales para las prácticas frutícolas colectivas combinadas con actividades de capacitación.

## 3. *Crédito y comercialización*

Todos los éxitos iniciales del programa frutícola se obtuvieron en el proyecto de desarrollo rural integrado de Tungurahua. En éste se concibió un mecanismo de crédito integral campesino que abarcaba todas las necesidades de inversión de la finca, incluido el mejoramiento de la vivienda. El crédito global acordado se restituía a 12 años plazo y la amortización era variable de acuerdo con la capacidad de pago de cada productor.

Este mecanismo tropezó con fuertes barreras burocráticas, que impidieron su puesta en marcha durante dos años, luego de lo cual se concedió este tipo de crédito pero de manera selectiva. Los resultados, por lo tanto, fueron heterogéneos, pues se vieron beneficiados aquellos agricultores campesinos que planificaron el desarrollo de sus fincas enfatizando el mejor uso y manejo del agua mediante la incorporación de reservorios, bombas y sistemas de riego mejorado, obras que

aseguraban a la institución crediticia una certeza mayor de pago o devolución de los créditos concedidos.

Las fincas explotadas sobre la base de estos créditos han sido un fiel ejemplo para las demás y han permitido un efecto multiplicador muy acentuado, constituyéndose en valiosos instrumentos para la asistencia técnica en todas sus instancias y por ende para el desarrollo frutícola de la zona.

Además de este tipo de créditos, se tramitaron y consiguieron otros créditos pequeños de tipo más puntual, como fueron los destinados a la adquisición de fertilizantes, pesticidas y herramientas. Estos créditos tuvieron excepcional acogida, puesto que estaban dentro de los márgenes de lo concebible dentro de las experiencias de crédito de los agricultores y dentro de su tradición de endeudamiento.

En general para el otorgamiento de créditos de mediano y largo plazo y para cantidades relativamente importantes solicitadas por los agricultores, existieron y persisten problemas serios por los requisitos exigidos. Realmente la legalización de la tenencia de las propiedades ha constituido el mayor problema. Estos problemas y exigencias han alejado a los agricultores de las entidades crediticias; éstos han preferido siempre optar a créditos pequeños y puntuales (de carácter no oficial) para atender a las necesidades detectadas por ellos como inminentes.

De todo lo expuesto en cuanto a los créditos específicos, es digno de mención el obtenido para las organizaciones campesinas ante la Empresa de Fertilizantes Ecuatorianos (FERTISA), que al otorgar créditos en fertilizantes a plazos de hasta 90 días, ha permitido un notable incremento de consumo de estos insumos agropecuarios y, por ende, un beneficio substancial en el incremento de producción y productividad de los cultivos frutícolas.

La comercialización, por su parte, ha constituido permanentemente el principal obstáculo de los fruticultores del país, debido a que la producción de la fruta es estacionaria, a que no ha existido una organización para la comercialización y a que ha faltado una infraestructura que permita por lo menos conservar los productos por un tiempo para así dotar al consumidor de una oferta adecuada de productos.

Por otro lado, debe anotarse que ante la generalizada oferta de fruta de baja calidad, el mercado se acostumbró a un criterio cuantitativo y no cualitativo. Con estos antecedentes y conforme se inició el mejoramiento de los huertos y, por ende, de la calidad y cantidad de la producción, se produjo la preocupación de los agricultores y de los técnicos por abordar los problemas de comercialización. Entonces comenzaron las gestiones para que mercados más exigentes y sistemas de venta directa al consumidor empezaran a funcionar.

El sistema de comercialización directa creado por los agricultores mediante la venta de la fruta en lugares situados al borde de las vías principales ha obtenido logros significativos. Son notables también los esfuerzos de concertación realizados con empresas receptoras comercializadoras para crear un sistema de selección y preparación de la fruta previa a la entrega. La asistencia técnica en este campo ha sido fundamental, ya que el agricultor campesino se encuentra incorporado al circuito compuesto por los factores tamaño, calidad y presentación, inexistente en la antigua concepción comercializadora. Esto ha constituido también un aporte complementario a sus ingresos y la posibilidad de incorporarse a fases preindustrializadoras del proceso de producción frutícola.

## B. EFECTOS DEL PROGRAMA FRUTICOLA

El esfuerzo por aplicar el programa frutícola a los pequeños agricultores se ha reflejado en un mejoramiento de su situación de productores, así como en el mejoramiento de sus condiciones de vida. En síntesis, se pueden precisar los siguientes efectos:

1. Los beneficiarios de los programas frutícolas ejecutados en los proyectos de desarrollo rural integrado poseen actualmente el conocimiento suficiente para efectuar, de manera racional, las diferentes labores inherentes al manejo de los cultivos de frutales en áreas pequeñas de trabajo. El dueño de árboles tradicional se ha convertido en fruticultor.

2. Por otra parte, frente a necesidades alternativas de subsistencia, el pequeño fruticultor se ha constituido en una mano de obra calificada que puede vender sus servicios con remuneraciones acordes con dicho nivel y acrecentar sustancialmente su reducido ingreso familiar.

3. La capacitación recibida y la participación activa en el cultivo de productos que en unidades mayores se consideran de elevada rentabilidad, ha otorgado a la familia campesina mayor seguridad de permanencia en el medio rural, lo que ha evitado el aumento de la desintegración familiar y de la migración del campo a la ciudad.

4. El patrón de cultivos de las fincas campesinas ha logrado un equilibrio de relativa racionalidad al combinarse cultivos de alta rentabilidad con los de subsistencia. Una segunda combinación se ha producido en materia de árboles frutales, por lo cual se han relacionado los frutales menores, que aportan ingresos en el corto plazo, con los frutales mayores, cuya edad de producción requiere períodos de maduración no inferiores a cuatro años. Estos últimos son, sin embargo, los que generan la mayor proporción de ingresos.

La combinación de frutales ha permitido absorber toda la mano de obra familiar, ya que los jornales se distribuyen entre los cultivos anuales (cuyo inicio de producción es al sexto mes) y la atención y manejo de los frutales mayores. La sumatoria de ingresos ha contribuido al flujo de caja positivo, lo que ha permitido a los campesinos obtener capacidad de pago para afrontar los créditos contraídos y atender las necesidades familiares. El caso de la mora, que es un frutal menor, es ilustrativo. Este cultivo requiere 1 100 jornales por hectárea —que equivale al doble necesario en una parcela minifundiaria—, por lo que puede fácilmente ser atendido por una familia campesina compuesta por seis miembros. Por otro lado, la producción de una hectárea cultivada con mora se calcula en 16 toneladas y el ingreso bruto que ésta genera asciende a 3 200 dólares, 50% de los cuales costearía el jornal legal de todos los miembros del grupo familiar.

5. Sin embargo, la situación real de las fincas menores es que en ella se cultivan, además, frutales mayores y productos de subsistencia, como papas, maíz y frijol. Los datos indican que los campesinos insertos en los programas frutícolas restringieron la superficie de estos últimos para elevar la eficiencia de su cultivo y alcanzar mayores niveles de alimentación. Al mismo tiempo, el sistema aplicado permite maximizar el espacio físico de la finca sobre la base de una lógica de producción que está en función de lo que más beneficia al campesino y lo protege de la explotación ejercida por los circuitos del mercado. De haber sido anteriormente un vendedor barato y un comprador caro, está transitando a ser vendedor barato y comprador barato, al producir en su huerto la mayor cantidad posible de cultivos con alta densidad de siembra, diversificación de especies y variedades, y con un ordenamiento destinado a mejorar y manejar adecuadamente los cultivos en los marcos del precario espacio físico que controla.

6. En las áreas donde se ha desarrollado el programa frutícola para unidades campesinas se han observado significativas mejoras del nivel de vida. En efecto, la dieta alimentaria se ha enriquecido con la incorporación del consumo de frutas de nueva o reciente producción; asimismo, el incremento de la capacidad adquisitiva le ha permitido al campesino comprar productos complementarios en el mercado.

Las zonas beneficiadas con los programas frutícolas contienen un elevado número de viviendas rurales nuevas, cuyos materiales son característicos de las construcciones modernas o urbanas; esto es un reflejo de las mejoras económicas, como resultado de haberse transformado el individuo de campesino de subsistencia en productor frutícola; además, es una prueba de que parte significativa de los excedentes están siendo utilizados en la satisfacción de las necesidades básicas.

7. La capacitación, la asistencia técnica, la práctica productiva y la organización del campesinado frutícola, le han otorgado a dicho grupo una considerable capacidad de autogestión. Su capacidad de presión respecto de las instancias burocráticas del sector público le han permitido alcanzar notables beneficios comunales en el campo de los servicios básicos y en los de la salud y la educación escolar. Esto indica que sus posibilidades de participación e integración al desarrollo global se han tornado menos dependientes y más efectivas.

8. La expansión de la producción como resultado de la utilización de la novedosa tecnología

aplicada y de los insumos importados ha sido muy significativa. En los principales cultivos (mayores y menores) del programa frutícola, los rendimientos se han triplicado tanto con el uso de cultivos tradicionales como de variedades mejoradas de reciente introducción. El siguiente cuadro ilustra mejor el fenómeno.

REPERCUSIONES DEL PROGRAMA FRUTICOLA EN LOS RENDIMIENTOS POR HECTAREA DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS  
(Toneladas)

	Rendimiento sin mejoras	Mejoras en técnicas de cultivos	Variedades de introducción reciente	Porcentajes de incremento
Manzanas	3-6	12-16	20	167-233
Duraznos	2.5	8	11	220-340
Ciruelos	5.0	12		140
Moras	5.6	16		186

En términos de la economía campesina, el caso más notable es el de la mora, ya que es un cultivo minifundiaro que prodiga un ingreso permanente al agricultor. La mora ha pasado a sustituir a la vaca lechera de la parcela campesina.

Si se considera que en las zonas de influencia de los proyectos de desarrollo rural integrado el tamaño promedio de tenencia de la tierra está entre 0.5 y 12 hectáreas, el patrón diversificado de cultivos de la finca permitiría dedicar hasta 60% a los frutales; se maximizaría así la utilización del espacio, destinando partes iguales a aquéllos considerados frutales mayores y menores.

Proporciones similares de incremento de los rendimientos que figuran en el cuadro anterior se han producido en otros cultivos como perales, tomates de árbol, taxos y tunas.

9. El aumento de los ingresos campesinos debido a la expansión de la fruticultura ha provocado su relativa orientación a la adquisición de mayor cantidad de tierras para las parcelas. Esta situación se ha dado mediante la compra de lotes de terreno en zonas de secano, o en lugares en que el nivel de dotación de agua es muy reducido; el razonamiento para superar estas restricciones estriba en la experiencia y tecnología incorporada por el campesino para manejar, bajo condiciones adversas, los cultivos frutícolas, y en la existencia, en los planes de desarrollo rural, de proyectos de riego que en el corto y mediano plazo permitirán desarrollar significativamente la agricultura de dichas zonas. El aumento de tierras observado ha ocurrido en unidades minifundiaras de entre 0.5 y 1.2 hectáreas, cuya extensión se ha incrementado en 100% y 80%, respectivamente.

## Capítulo V

# SISTEMAS AGROECOLOGICOS ALTERNATIVOS PARA LA PRODUCCION CAMPESENA

Miguel A. Altieri

Un número considerable de proyectos de desarrollo rural han sido promovidos en América Latina con el propósito de incrementar la producción comercial de cultivos y fomentar la participación de los campesinos en el mercado (Grossman, 1984). Pese a estos esfuerzos, el 60% de la población rural del continente aún puede clasificarse como pobre, si bien continúa produciendo la mayor parte del alimento que consumen las poblaciones urbanas. La oferta campesina cobra especial interés cuando se considera el volumen de producción agropecuario que se exporta fuera de la región, frente a la creciente pérdida de la autosuficiencia alimentaria regional y a la disminución de la ingestión calórica y proteica de la población más pobre.

El hecho de que la pobreza, la postración; la marginalidad, el analfabetismo, la falta de salud, etc., afecten a amplios sectores rurales pone de manifiesto las deficiencias de los institutos nacionales e internacionales de investigación y asistencia técnica agrícolas para generar estrategias de desarrollo rural y tecnológica que respondan a las necesidades y características específicas de los campesinos.

Los escasos adelantos tecnológicos promovidos por estas instituciones en general han estado accesibles sólo a los agricultores con capital y crédito, beneficiando a la agricultura moderna comercial y marginando a la gran masa campesina.

La promoción de una agricultura en gran escala, basada en una uniformidad de variedades mejoradas de cultivos y técnicas agroquímicas, ha ignorado la heterogeneidad ambiental y socioeconómica característica de los sistemas de pequeña agricultura (Conway, 1985).

Ello se ha traducido en una inevitable desigualdad entre el desarrollo agrícola y las necesidades y potencialidades de los grupos campesinos locales. La propagación de la revolución verde ha sido rechazada por los campesinos, quienes periódicamente abandonan la nueva tecnología debido a sus riesgos y costos (Perelman, 1977). El resultado de esta actitud se ha reflejado en la revisión, elaboración y extensión de tecnologías apropiadas para los campesinos; lentamente se está reconociendo que el desarrollo de tecnologías para los pequeños agricultores debe considerar las circunstancias socioeconómicas y agroecológicas características de los sistemas de pequeña agricultura.

Hasta la fecha, han emergido dos respuestas significativas del sector oficial nacional e internacional a este desafío (Byrlee y otros, 1980; Harwood, 1979; Shaner y otros, 1982; Zandstra y otros, 1981). La primera, que es una investigación sobre los sistemas agrícolas, titulada *Farming Systems Research*, fue promovida por los centros internacionales de investigación agrícola. En ella se enfatiza la generación de modificaciones tecnológicas apropiadas para pequeños agricultores por medio de estudios agrosocioeconómicos que identifican las condiciones que influyen en los sistemas agrícolas tradicionales, de modo que las nuevas prácticas recomendadas puedan ser adaptadas a las circunstancias y necesidades reales de los agricultores. La segunda ha sido la del desarrollo rural integrado (DRI), que combina el objetivo económico de promover la producción agrícola con el desarrollo de la pesca, la silvicultura, la producción artesanal y el empleo, aparte de la propiedad y la provisión de servicios comunitarios, médicos, educacionales y otros (De Janvry, 1981). Hasta ahora, los planificadores e investigadores del DRI se han concentrado principalmente en los factores aislados de la producción y mano de obra disponible, midiendo el éxito en términos de cantidad de

rendimiento, ingreso en efectivo y adscripción a determinados mercados. Aunque en muchos programas mediante un incremento de la producción se han obtenido mayores ingresos, ello no se ha traducido necesariamente en mejores modos de nutrición, ya que se han descuidado los servicios básicos de salud y educación. En general, la mayoría de estos programas no han sido capaces de vencer los obstáculos estructurales (falta de acceso a la tierra, al crédito, a las tecnologías apropiadas, etc.) que generan las situaciones de pobreza rural.

Una tercera respuesta a esta situación ha consistido en propuestas alternativas de un número significativo de organizaciones no gubernamentales comprometidas con el desarrollo socioeconómico de la agricultura campesina. La organización, capacitación, participación y capacidad de autogestión de estos estratos, son los ingredientes fundamentales de las estrategias de estos grupos, que consideran a los campesinos como actores principales y no como meros destinatarios de su propio desarrollo. Este nuevo enfoque supone comprender la naturaleza específica de las agriculturas campesinas, y recuperar la racionalidad, la lógica y las técnicas productivas de los campesinos. Sobre la base de lo anterior, se impulsan experiencias de generación y transferencia tecnológica, como complemento a la preservación y fortalecimiento de los tipos de racionalidad y estrategia campesinas.

### A. LA URGENCIA DE CONTAR CON UN ENFOQUE ECOLOGICO PARA EL DESARROLLO AGRICOLA

En las condiciones de inestabilidad económica imperantes en el continente, aumentar la producción agrícola para mejorar el ingreso económico del campesino mediante el uso de insumos costosos es una estrategia destinada al fracaso. Los tropiezos persistentes de este modelo de "arriba hacia abajo", ponen de manifiesto la magnitud de la crisis de concepción y aplicación de la tecnología moderna cuando se la analiza desde una perspectiva ecológica, social y humana frente a la realidad rural campesina. El problema inmediato en muchas de estas áreas radica en la supervivencia del campesino, por lo que la mantención de la producción de subsistencia es absolutamente esencial para el bienestar de la población rural. El aumento de la participación de los campesinos en los mercados locales se conseguirá solamente una vez que sus necesidades básicas de supervivencia estén aseguradas.

Por ello, la próxima fase en el desarrollo agrícola de América Latina requiere una perspectiva más integral, sensible a las enormes variaciones de la ecología, a las presiones demográficas, a las relaciones económicas y a la organización social imperantes en cada región, complejidad que en un enfoque puramente tecnológico a menudo se ignora (Bayliss-Smith, 1982). Esta nueva estrategia requerirá ampliar los criterios de evaluación para poder ser duradera, estable y equitativa como asimismo para aumentar la producción (Altieri, 1986). De lo contrario, los problemas recurrentes de plagas y enfermedades, erosión del suelo, deterioro de la fertilidad y calidad del suelo, contaminación, etc., que están presentes en los sistemas agrícolas modernos, lo estarán también en aquellos sistemas alternativos que ignoren los principios ecológicos (Cox y Atkins, 1979). Lo que se requiere es un nuevo enfoque para considerar esta complejidad, y que sobre la base de una comprensión de la naturaleza específica y diferenciada de la pequeña producción, se impulsen experiencias locales de generación y transferencia de tecnología campesina.

### B. LOS NUEVOS INDICES DE EVALUACION

La discusión de las relaciones entre tecnología, campesinado y desarrollo, no sólo requiere una metodología de investigación, percepción, generación, aplicación y difusión de la ciencia y la tecnología, sino también un método de evaluación de las experiencias y enfoques del desarrollo tecnológico.

Un método de análisis y desarrollo tecnológico no sólo se debe concentrar en la productividad, sino también en otros indicadores del comportamiento del agroecosistema, tales como la estabili-

dad, la sustentabilidad, la equidad y la relación entre éstos. Estos indicadores se definen a continuación de acuerdo con los conceptos de Conway (1985), Harwood (1979) y Altieri (1987):

### 1. *Sustentabilidad*

Es la medida de la habilidad de un agroecosistema para mantener la producción a través del tiempo, en la presencia de repetidas restricciones ecológicas y presiones socioeconómicas. La productividad de los sistemas agrícolas no puede ser aumentada indefinidamente. Los límites fisiológicos del cultivo, la capacidad de carga del hábitat y los costos externos implícitos en los esfuerzos para mejorar la producción imponen un límite a la productividad potencial. Este punto constituye el "equilibrio de manejo" por el cual el agroecosistema se considera en equilibrio con los factores ambientales y de manejo del hábitat y produce un rendimiento sostenido. Las características de este manejo balanceado varían con diferentes cultivos, áreas geográficas y entradas de energía y, por lo tanto, son altamente "específicas del lugar" (Altieri y otros, 1983).

### 2. *Equidad*

Supone medir el grado de uniformidad con que son distribuidos los productos del agroecosistema entre los productores y consumidores locales (Conway, 1985). La equidad es, sin embargo, mucho más que ingresos adecuados, buena nutrición o tiempo suficiente para el esparcimiento (Bayliss-Smith, 1982). Muchos de los aspectos de la equidad no son fácilmente definibles ni medibles en términos científicos. Para algunos, la equidad se alcanza cuando un agroecosistema satisface demandas razonables de alimento sin imponer a la sociedad aumentos en los costos sociales de la producción. Para otros, la equidad se logra cuando la distribución de oportunidades o ingresos dentro de una comunidad mejora realmente.

### 3. *Estabilidad*

Es la constancia de la producción bajo un grupo de condiciones ambientales, económicas y de manejo (Conway, 1985). Algunas de las presiones ecológicas constituyen serias restricciones, en el sentido de que el agricultor se encuentra virtualmente impedido de modificarla. En otros casos, el agricultor puede mejorar la estabilidad biológica del sistema, seleccionando cultivos más adaptados o desarrollando métodos de cultivos que permitan aumentar los rendimientos. La tierra puede ser regada, provista de cobertura, abonada, o los cultivos pueden ser intercalados o rotados para mejorar la elasticidad del sistema. El agricultor puede complementar su propio trabajo utilizando animales o máquinas, o empleando la fuerza de trabajo de otras personas. De esta manera, la exacta naturaleza de la respuesta no depende solamente del ambiente, sino también de otros factores de la sociedad. Por esta razón, el concepto de estabilidad debe ser expandido para abarcar consideraciones de tipo socioeconómico y de manejo. A este respecto, Harwood (1979) define tres fuentes de estabilidad.

#### a) *Estabilidad de manejo*

Supone seleccionar un conjunto de técnicas que mejor se adapten a las necesidades y base de recursos del agricultor. Inicialmente, la aplicación de la tecnología industrial suele traducirse en aumentos sustanciales de la producción, a medida que menos tierra permanece en barbecho y se van superando las limitaciones del suelo, del agua y otras de carácter biótico. Además, siempre existe un elemento de inestabilidad asociado con las nuevas tecnologías. Los agricultores están plenamente conscientes de esto y su resistencia al cambio tiene una base ecológica.

#### b) *Estabilidad económica*

Está relacionada con la habilidad del agricultor para predecir precios en el mercado de

insumos de sus productos. El agricultor siempre encuentra un acomodo entre producción y estabilidad, dependiendo de la complejidad de sus conocimientos. Para estudiar la dinámica de la estabilidad económica en la agricultura tradicional, se deben obtener suficientes datos sobre indicadores tales como producción total, rendimientos de cultivos importantes, flujos de dinero, ingreso neto y datos sobre la fracción de la producción total que el agricultor vende o cambia.

#### c) *Estabilidad cultural*

Depende de la mantención de la organización sociocultural y el contexto que ha nutrido los agroecosistemas tradicionales por generaciones. El desarrollo rural no puede ser logrado en forma aislada del contexto social en que se genera, sino que debe estar enraizado en las tradiciones de la población autóctona. Para llegar a una comprensión clara y completa del concepto de estabilidad, debe adoptarse un análisis integrado, ya que la estabilidad total resulta de la interacción de varios factores causales diferentes.

#### 4. *Productividad*

Es una medida de la cantidad de producción por unidad de superficie, labor o insumo utilizado. Un aspecto importante muchas veces ignorado al definir la producción de la pequeña agricultura es que la mayoría de los agricultores otorgan mayor valor a reducir los riesgos que a elevar la producción al máximo. Por lo general, los pequeños agricultores están más interesados en optimizar la producción de los recursos o factores del predio, que les son escasos o insuficientes, que en incrementar la productividad total de la tierra o del trabajo. Por otro lado, los agricultores parecen elegir tecnologías de producción sobre la base de decisiones que toman en cuenta la totalidad del sistema agrícola y no un cultivo en particular (Harwood, 1979). El rendimiento por área puede ser un indicador de la producción y/o una constancia de la producción, pero la productividad también puede ser medida por unidad de labor o trabajo, por unidad de inversión de dinero, en relación con necesidades o en forma de coeficientes energéticos. Cuando los patrones de producción son analizados mediante estos coeficientes, queda de manifiesto que los sistemas tradicionales son extremadamente más eficientes que los agroecosistemas modernos en cuanto al uso de energía (Pimentel y Pimentel, 1979). Un sistema agrícola comercial suele mostrar razones de egreso/ingreso calórico de 1-3, mientras que los sistemas agrícolas tradicionales exhiben razones de 1-15.

Los predios constituyen sistemas de consumo y producción de energía y debieran considerarse como sistemas con flujos energéticos; sin embargo, también producen alimentos, ingresos, empleos y constituyen un modo de vida para muchas sociedades agrarias, índices que también contribuyen a la producción total.

Cuando se analizan los rasgos de producción y estabilidad de estos agroecosistemas, debe reconocerse que los agricultores poseen una cantidad fija de recursos de tierra, labor familiar y capital disponibles para alcanzar sus objetivos de subsistencia, que consisten en promover la diversidad de su dieta y fuentes de ingreso, minimizar riesgos, maximizar la seguridad de la cosecha y optimizar retornos adecuados con niveles bajos de tecnología. Por estas razones, es fundamental tomar en consideración los rasgos de la agricultura campesina: habilidad para soportar riesgos, restricciones de mano de obra, mezclas simbióticas de cultivos, requerimientos alimentarios, etc., que determinan los niveles imperantes de uso y producción de los recursos (De Janvry, 1981).

#### C. RASGOS ECOLOGICOS DE ALGUNOS SISTEMAS DE PRODUCCION CAMPESINA

Hoy se considera que en América Latina existen más de 13 millones de unidades de pequeña producción. En el mundo cerca del 60% de la tierra cultivable se maneja con métodos tradicionales y/o de subsistencia. En algunas zonas (como en el área andina, las zonas tropicales del Amazonas y del sureste de México, etc.), estos sistemas de agricultura han emergido a lo largo de siglos de

evolución cultural y biológica, de manera que los campesinos y los indígenas han desarrollado o heredado agroecosistemas que se adaptan bien a las condiciones locales y que les han permitido satisfacer sus necesidades vitales por siglos, aun bajo condiciones ambientales adversas, tales como terrenos marginales, sequía o inundaciones, etc. (Ruthenberg, 1971).

En general, estos sistemas son altamente diversificados, manejados con niveles de tecnología bajos y con insumos generados localmente. Asimismo, dependen de recursos locales, energía humana o animal y de la fertilidad natural del suelo (función usualmente mantenida con barbechos), uso de leguminosas y/o abonos orgánicos (Egger, 1981; Wilk, 1977).

Confrontados con problemas específicos relativos a pendiente, espacio limitado, fertilidad baja de suelos, sequías, plagas, etc., los campesinos de todo el continente han desarrollado sistemas únicos de manejo para obviar tales limitaciones (véase el cuadro 1).

Los principios y procesos en que se basan tales manejos pueden resumirse en los siguientes puntos (Altieri, 1987):

- mantención de diversidad genética y de especies temporales y espaciales y de continuidad productiva;
- uso óptimo del espacio y de los recursos locales;
- reciclaje de nutrimentos, desechos, agua y energía;
- conservación de agua y suelo;
- control de la sucesión y protección de los cultivos.

En una serie de estudios ecológicos y antropológicos de los agroecosistemas tradicionales, se demuestra que muchos de estos sistemas han probado ser sustentables dentro de sus contextos ecológicos e históricos (Cox y Atkins, 1979, Altieri, 1987). Aunque los diversos sistemas evolucionaron en épocas y áreas geográficas diferentes, comparten una serie de aspectos funcionales y estructurales al combinar alta diversidad de especies en el tiempo y el espacio, adiciones sustanciales de materia orgánica, reciclaje eficiente de nutrientes y una serie de interdependencias biológicas, que confieren estabilidad a las poblaciones de insectos y otras plagas.

Una característica importante de estos agroecosistemas tradicionales es su alto nivel de diversidad genética y de especies, en la forma de policultivos o de sistemas agroforestales (Chang, 1977; Clawson, 1985). La diversificación representa una estrategia para promover diversidad de dieta e ingresos, estabilizar la producción, minimizar los riesgos, reducir la incidencia de plagas y enfermedades, usar eficientemente la mano de obra, e intensificar la producción con recursos limitados y maximizar los retornos con niveles bajos de tecnología (Harwood, 1979). En el trópico latinoamericano, los sistemas agroforestales contienen más de 100 especies de plantas, las que proveen recursos de construcción, leña, plantas alimenticias y alimento humano y animal (Wiersum, 1981). En México, por ejemplo, los indios huastecas manejan una combinación de campos cultivados y en barbecho, huertos familiares complejos y parcelas de bosque, con un total de más de 300 especies vegetales. En pequeñas áreas alrededor de la casa suele haber entre 80 y 125 plantas útiles, en su mayoría medicinales (Alcorn, 1984).

Las agroforests tradicionales del Amazonas peruano y brasileño igualmente contienen cientos de especies vegetales que proveen materiales de construcción y leña, frutales, hortalizas y materiales ornamentales, medicinales o comerciales (Denevan y otros, 1984).

Un gran número de plantas dentro o alrededor de los sistemas tradicionales son especies silvestres botánicamente emparentadas con los cultivos. La amplitud ecológica de estas especies silvestres excede la de los cultivos, característica ecológica deseada por los genetistas para mejorar la adaptación y resistencia de los cultivos (Harlan, 1976; Prescott-Allen, 1982). Estas especies silvestres han evolucionado por un largo tiempo con los cultivos y especies emparentadas, y varios procesos de hibridación e introgresión genética han ocurrido entre cultivos y especies silvestres, incrementado la variabilidad genética disponible para los agricultores (Harlan, 1976). Mediante la práctica de desyerba selectiva, los agricultores han aumentado inadvertidamente el flujo de genes entre sus cultivos y sus parientes. Por ejemplo, en México los agricultores mantienen poblaciones

Cuadro 1  
 AMERICA LATINA: ALGUNOS EJEMPLOS DE SISTEMAS DE MANEJO DE SUELO, VEGETACION,  
 AGUA, ETC., UTILIZADOS POR CAMPESINOS\*

Limitación ambiental	Objetivo	Prácticas de manejo
Espacio limitado	Maximizar uso de recursos ambientales y tierra disponible.	Policultivos, agroforestería, huertos familiares, zonificación altitudinal, fragmentación del predio, rotaciones.
Laderas pendientes	Controlar la erosión, conservar el agua.	Terrazas, franjas en contorno, barreras vivas y muertas, <i>mulching</i> , cubiertas vivas continuas, barbecho.
Fertilidad marginal del suelo	Sostener la fertilidad y reciclar la materia orgánica.	Barbechos naturales o mejorados, rotaciones y/o asociaciones con leguminosas, <i>composting</i> , abonos verdes y orgánicos, pastoreo en campos en barbecho o después de la cosecha uso de sedimentos aluviales, etc.
Inundaciones o excesos de agua	Integrar la agricultura y las masas de agua.	Cultivos en campos elevados ("chinampas", "wallah-wallah", etc.).
Lluvias escasas o poco predecibles	Conservar el agua y utilizar en forma óptima la humedad disponible.	Uso de cultivos tolerantes sequía, <i>mulching</i> , policultivos, uso de ciclo corto, etc.
Extremos de temperatura y/o de radiación	Mejorar el microclima.	Reducción o incremento de la sombra, podas, espaciamiento cultivos, uso de cultivos que toleran sombra, manejo de viento con rompeviento, cercos vivos, labranza mínima, policultivos, agroforestería, etc.
Incidencia de plagas	Proteger los cultivos, reducir las poblaciones de plagas.	Sobresiembra, tolerancia de cierto daño, uso de variedades resistentes, siembra en épocas de bajo potencial, plagas, manejo del hábitat para incrementar enemigos naturales, uso de plantas repelentes, etc.

\*Klee, 1980 y Altieri, 1987.

de teosinte dentro o cerca de sus campos de maíz, de manera que ocurren cruces entre dos plantas produciéndose variedades híbridas (Wilkes, 1977).

Los agricultores obtienen otros beneficios derivados de la presencia de niveles tolerables de malezas en sus campos. Algunas malezas se usan directamente con fines culinarios y medicinales (Datta y Banerjee, 1978), mientras que en muchos casos los conjuntos de malezas se utilizan para mejorar el control biológico de plagas de insectos (Altieri y otros, 1977), o para incrementar la acumulación de materia orgánica y la conservación del suelo (Chacón y Gliessman, 1982).

Por medio de este proceso continuo, se ha logrado un equilibrio relativo entre cultivos, malezas, enfermedades, prácticas culturales y hábitos humanos (Bartlett, 1980). De hecho, la gran variedad de cultivos criollos corresponde a la heterogeneidad social o ecológica (Brush, 1982). El

equilibrio estable es complejo y difícil de modificar sin perjudicar el balance genético y social (Grossman, 1984). Se ha argumentado que la única estrategia eficaz para mantener *in situ* esta diversidad genética consiste en mantener los agroecosistemas bajo manejo tradicional, es decir, guiado por el conocimiento etnobotánico local e íntimo de las plantas y sus propias necesidades (Alcorn, 1984).

#### D. ENFOQUES AGROECOLOGICOS EN EL DESARROLLO RURAL

Existe hoy en América Latina una serie de programas de asistencia a los campesinos, destinados temporalmente a solucionar su problema de subsistencia y de autosuficiencia alimentaria (Hirschman, 1984). El enfoque general consiste en mejorar cuidadosamente los sistemas campesinos existentes con elementos apropiados de la ciencia agrícola moderna; los programas tienen una orientación ecológica y se basan en tecnologías que conservan recursos y sustentan la productividad. Enfatizan un enfoque de ingeniería ecológica que consiste en ensamblar los componentes del agroecosistema (cultivos, animales, árboles, suelos, etc.), de manera que las interacciones temporales y espaciales entre estos componentes se traduzcan en rendimientos derivados de fuentes internas, reciclaje de nutrientes y materia orgánica, y de relaciones tróficas entre plantas, insectos patógenos, etc., que resalten los mecanismos de control biológico. Tres tipos de interacciones suelen explotarse:

##### 1. *Interacciones temporales a nivel de sistemas de cultivo*

Las rotaciones establecen interacciones temporales en las que se obtienen aportes de nitrógeno al rotarse los cultivos de cereales con los de leguminosas, y/o se regulan los insectos, malezas y enfermedades al romper los cultivos en secuencia sus ciclos de vida (Summer, 1982). Mediante rotaciones bien diseñadas se pueden incrementar los rendimientos y reducir además los requerimientos de energía, al reducir la necesidad de fertilizantes. Por ejemplo, la incorporación de alfalfa en una rotación con maíz puede reducir los aportes de energía en 39% (Heichel, 1978). Las rotaciones como, por ejemplo, de ingeniería ecológica no requieren mayores modificaciones de los patrones de producción existentes.

##### 2. *Interacciones espaciales a nivel de sistemas de cultivo*

Estas se derivan de ciertos cambios en los diseños y ordenamientos espaciales y temporales de los sistemas de cultivo, como es el caso de los policultivos universalmente utilizados por los campesinos. Al cultivar varias especies simultáneamente, los agricultores obtienen una serie de objetivos de manejo, sin que esto requiera mayor subsidio o complementación. Por ejemplo, los cultivos intercalados reducen malezas, plagas y enfermedades, mejoran la calidad del suelo y hacen más eficiente el uso del agua, incrementando la productividad de la tierra (Papendick y otros, 1976; ICRISAT, 1979; Beets, 1982).

##### 3. *Interacciones a nivel del predio*

El comportamiento de un predio está determinado por el nivel de interacciones entre los diversos componentes bióticos y abióticos de éste. Las interacciones que mueven el sistema son aquéllas en que ciertos productos o resultados de un componente se usan en la producción de otros (por ejemplo, malezas utilizadas como alimento de ganado, guano usado como fertilizante en cultivos, rastrojo de cultivos utilizados como mezcla de estiércol y paja (*mulch*), etc.). La intensidad y beneficio derivados de estas interacciones dependen de lo bien organizados e integrados que estén los diversos componentes, y de un manejo que permita la recirculación de recursos a nivel del predio.

## E. EJEMPLOS DE PROGRAMAS

Los diversos programas de asistencia campesina van desde programas piloto o experimentales que se aplican a unas pocas familias, hasta programas de acción con repercusión regional. El objetivo principal consiste en permitir que las comunidades se ayuden a sí mismas para lograr un mejoramiento colectivo de la vida rural a nivel local. Las organizaciones promotoras constituyen grupos no gubernamentales, en general a cargo de profesionales jóvenes de clase media, que operan con fondos suministrados por fundaciones extranjeras, al margen de las universidades o ministerios de agricultura. Estos grupos, que desde el ámbito privado buscan una proyección social, van ocupando los vacíos que deja el Estado como agente central en la promoción del desarrollo. Algunos ejemplos se describen a continuación:

1. Como parte de un intento por recuperar la diversidad y estabilidad de la producción que caracterizaba a los agricultores tradicionales del sureste de México (Gliessman y otros, 1981), en colaboración con campesinos de la zona, se instalaron módulos de producción sostenida, basados en las "chinampas" y huertos familiares poliespecíficos. Cada módulo era manejado por varias familias, en una superficie de 5 a 15 hectáreas, rodeadas por una banda de vegetación secundaria enriquecida con especies frutales y forestales. El interior del módulo se configuró sobre la base de la diversidad topográfica de cada sitio. En el centro se construyeron tanques para criar peces y patos, y las plantas acuáticas y sedimentos se utilizaron para fertilizar las otras partes del módulo. Alrededor del tanque y de los canales periféricos, se construyeron plataformas con el material fangoso del fondo del agua, formando así un sistema de "chinampas" tropicales para producción intensiva de cultivos. El suelo de estas "chinampas" se enriquecía constantemente con materia orgánica del fondo del reservorio y con los residuos del lirio acuático (*Eichornia crassipes*), capaz de producir hasta 900 kilogramos por hectáreas de materia seca, y con el guano de los animales se garantizaba la fertilidad de las "chinampas" en forma permanente. En las áreas de producción de cultivo, la fuente principal de materia orgánica provenía de rotación entre cereales y leguminosas y de la incorporación de abonos verdes.

2. En un proyecto paralelo en Veracruz, México, se establecieron granjas integradas basadas en el sistema de las "chinampas" y los sistemas de acuicultura asiáticos, en que se ensambló la producción de hortalizas con la producción piscícola y animal a través del manejo y reciclaje de materia orgánica (Morales, 1984). El cultivo intensivo de maíz, frijol y calabaza para el autoconsumo, se complementó con la producción de hortalizas de valor comercial, asegurándose así un ingreso de dinero y a la vez la autosuficiencia alimentaria. Los residuos de los cultivos proveían abundantes desechos para la alimentación de los animales. A su vez, los abonos animales se devolvían a los campos y se agregaban a los estanques piscícolas como fertilizantes.

3. En las zonas altas de los Andes bolivianos, donde la economía agropastoral se ha modificado radicalmente y los campesinos dependen cada vez más de insumos químicos, el Proyecto de Agrobiología de la Universidad de Cochabamba (AGRUCO) está ayudando a los campesinos a recuperar su autonomía productiva. Así, para minimizar el uso de fertilizantes químicos y suplir las necesidades de nitrógeno de la papa y cereales, se han diseñado patrones de policultivos y de rotación utilizando la especie nativa denominada *Lupinus mutabilis*, que puede fijar hasta 200 kilogramos por hectárea de nitrógeno por estación, elemento que queda disponible para el cultivo subsecuente de la papa (Augstburger, 1982). En ensayos con policultivos de papa y lupino y de papa y frijol se ha demostrado que estos sistemas policulturales rendían más que los monocultivos y también reducían significativamente la incidencia de las enfermedades virales.

En suelos neutrales, se obtuvieron rendimientos de papa mayor con guano que con fertilizantes químicos. AGRUCO está actualmente tratando de mejorar el contenido de fósforo del abono animal, agregándole roca fosfórica que se puede conseguir localmente y a precios baratos. Igualmente se ha desarrollado una infraestructura local para elaborar un fertilizante a base de hueso (cuernos) de vacuno denominado "wajra-abono", que tiene bajo costo y un efecto residual mayor que los fertilizantes químicos.

4. En Chile, donde el crédito y la asistencia técnica ya casi no llegan al campesinado, el Centro de Educación y Tecnología (CET) ayuda a las comunidades rurales a alcanzar autosuficiencia alimentaria a bajo costo y durante todo el año. El enfoque del CET ha consistido en establecer una serie de granjas modelo de entre media y una hectárea de extensión, en que es posible satisfacer la mayoría de las necesidades de una familia de poca tierra y escaso capital. En estas granjas el factor crítico es el aprovechamiento de recursos limitados en la diversificación. Cultivos, animales y otros recursos del predio se ensamblan en el tiempo y el espacio para optimizar la eficiencia productiva, el reciclaje de nutrientes y la protección vegetal (CET, 1983).

Básicamente las granjas del CET están compuestas por un conjunto diversificado de cultivos, hortalizas, plantas forrajeras, árboles frutales y forestales y animales. Las hortalizas se cosechan en "camas" elevadas con alta dosis de *compost*, capaces de producir hasta 83 kilogramos por mes de material verde en un área de 5 a 6 m<sup>2</sup>. El resto de los cereales, leguminosas y forrajes se producen en un sistema rotacional de seis años. Una producción relativamente constante se alcanza al dividir la tierra en tantas parcelas de capacidad productiva similar como años de rotación. La rotación está diseñada para producir la máxima variedad de cultivos básicos (como 13 especies) en seis parcelas, aprovechando la capacidad restauradora del suelo de las leguminosas y otras propiedades de estabilización que tienen lugar cuando los cultivos se siembran en diseños policulturales y de labranza mínima en cada parcela.

Grupos de campesinos vienen al CET, donde viven por una o dos semanas y reciben entrenamiento práctico sobre los diferentes aspectos del manejo orgánico de los huertos, rotación, aplicación de *compost*, etc. Después del período de capacitación, éstos vuelven a sus comunidades donde enseñan a sus vecinos los nuevos métodos y aplican el modelo en sus propias tierras. El CET a veces proporciona semilla, árboles y animales a los agricultores con el compromiso de que esto lo reproduzcan y repartan las crías entre la comunidad. Algunas evaluaciones del programa en comunidades rurales revelan que los campesinos adoptan parte o todo el sistema. Muchas veces los campesinos modifican las tecnologías de acuerdo con sus costumbres o conocimiento. Por ejemplo, en el sur de Chile, un grupo campesino no utilizaba *compost*, sino que recogía mantillo de un bosque de acacia cercano, según la costumbre tradicional. Parece ser que los campesinos no obtienen recetas de la experiencia en el CET, sino más bien criterios de cómo organizar el predio animal de forma más eficiente. De esta manera, al parecer el impacto del CET es más de carácter pedagógico que tecnológico.

5. En la Sierra de la República Dominicana, el Plan Sierra con el apoyo de varias fundaciones y del Programa Mundial de Alimentos de la FAO ha iniciado un programa de mayor escala para estabilizar los "conucos" (sistemas campesinos de agricultura itinerante), que debido a su ubicación en laderas muy empinadas ocasionan gran erosión afectando embalses hidroeléctricos importantes; éstos a la vez degradan la fertilidad del suelo, con lo cual los campesinos pierden su capacidad de autosuficiencia alimentaria. Por medio de un programa de subsidio de alimentos, el Plan Sierra provee raciones alimenticias a aquellos campesinos participantes que adopten prácticas de conservación de suelos y patrones diversificados de producción de maíz, yuca, batata, y una serie de leguminosas que mantienen el suelo cubierto durante todo el año, pero que además suministran alimentos básicos a las familias campesinas. El Plan Sierra, además, enfatiza la adopción de sistemas agroforestales, la integración de animales menores, de una vaca, y de sistemas biodinámicos de producción de hortalizas en "camas" altas. Una vez establecidos los "conucos" modelos y cuando el campesino ha comprobado que es capaz de asegurar una producción estable en el "conuco", el Plan suspende el subsidio alimentario, pero no el seguimiento del sistema de asistencia técnica, que permite promover el programa entre otros campesinos.

### *Conclusiones*

A pesar del deseo de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos de incrementar el ingreso rural, la agricultura de subsistencia sigue predominando en el agro del continente (Grossman, 1984). De

hecho, en muchos países el campesinado sufre un empobrecimiento paulatino y no existen alternativas reales capaces de resolver el problema de la pobreza rural (De Janvry, 1983). Esta situación se agrava con el problema de la deuda externa, lo que crea un clima de incertidumbre económica y política. En estas condiciones, aquellos programas de desarrollo rural impuestos "desde arriba" son extremadamente difíciles de aplicar, ya que los campesinos no pueden adoptar la tecnología sugerida dado su alto costo. Se necesitan cambios socioeconómicos estructurales profundos, guiados por las necesidades reales de la población rural pobre, para establecer verdaderas reformas agrarias integradas. Sin embargo, mientras estos cambios esperan una resolución histórica, los programas de asistencia técnica al campesino deben enfatizar estrategias de supervivencia que los haga menos dependientes del Estado y del mercado agroindustrial. Los programas descritos en este trabajo sugieren que la promoción de estrategias de autoayuda pueden llevar a un cierto grado de cambio social, sin necesariamente contar con el requisito de un cambio político en gran escala (Hirschman, 1984). En esencia, lo que se pretende es promover la autosuficiencia alimentaria del campesinado, dejando de lado el modelo modernizante de agricultura especializada, orientada al mercado de exportación, por un modelo que reconozca en la diversidad ecológica y cultural de cada región los elementos claves de la apropiación y transformación de la naturaleza (Toledo y otros, 1985).

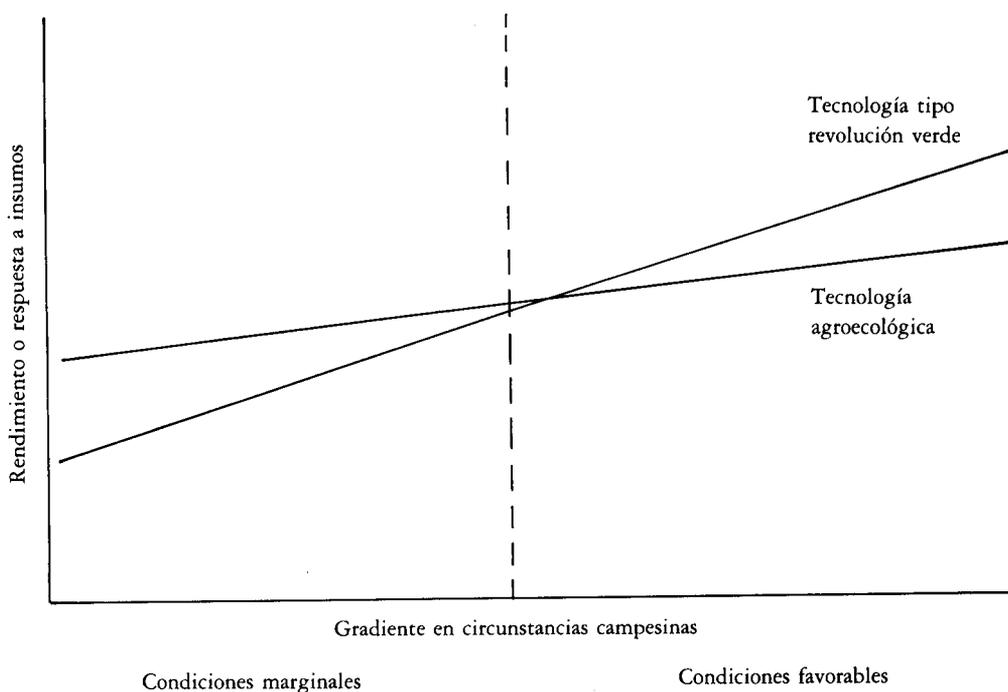
Un argumento común utilizado por los que promueven la "revolución verde" contra la perspectiva agroecológica descrita aquí es que es poco realista esperar desarrollar tecnologías apropiadas a cada circunstancia ecológica y social encontrada en el medio rural latinoamericano (Perelman, 1977). Esto no es sin embargo tan irreal e inapropiado como la alternativa de aplicar una tecnología especializada basada en un germoplasma uniforme a un grupo heterogéneo de predios y agricultores, sin respetar sus ambientes ecológicos y sociales particulares. Como en los casos de Brasil, Colombia y México —para mencionar los casos más extremos—, el modelo capitalista no sólo ha atentado contra la autosuficiencia alimentaria de estos países, al promover la ganadería para exportación, sino que además ha destruido de manera irreversible los ecosistemas en que se basaba esta producción (Toledo y otros, 1985).

Cómo desarrollar y promover tecnologías adaptadas a la agricultura campesina es el reto ineludible para la agroecología. Este desafío se puede enfrentar adoptando sólo una estrategia agroecológica en el desarrollo rural que enfatice en forma sistemática las relaciones entre las variables ambientales, técnicas, socioeconómicas y culturales que afectan el uso y producción de los recursos locales (Grossman, 1984). Las interacciones entre los individuos y su ambiente local, los patrones espaciales y temporales de las actividades productivas, las relaciones sociales de producción, y las interacciones entre las comunidades y el mundo exterior deben considerarse cuando se diseñan nuevos agroecosistemas. Algunos analistas plantean que dada la gama de tipos de agricultura campesina y habida cuenta de la estructura de la investigación y extensión agrícola practicada por los ministerios y universidades, las tecnologías agroecológicas ofrecen mejores opciones a aquellos campesinos que operan en condiciones de marginalidad ecológica y socioeconómica. Evidentemente, mientras más pobre sea el agricultor, mayor importancia cobrará el empleo de una tecnología de bajos insumos, ya que aquél no tiene más opción que recurrir al uso eficiente de sus recursos locales. Bajo condiciones de subsidio económico (crédito) o si se dispone de suelos planos y acceso a riego, la revolución verde se torna más atractiva para los agricultores, ya que en el corto plazo parece ofrecer rendimientos más espectaculares (véase el gráfico 1). Esta discrepancia no existiría si hubiera centros de investigación y extensión a nivel nacional que promovieran la agroecología con tanto ahínco como actualmente las instituciones de gobierno impulsan la agricultura química y mecanizada.

Varios agroecosistemas tradicionales constituyen una fuente de información sobre material genético y técnicas de producción adaptadas a ambientes específicos muchas veces sujetos a severas limitaciones biológicas y socioeconómicas. Entre otras características sobresalientes de estos sistemas se cuentan la habilidad para evitar riesgos, las relaciones simbióticas en mezclas de cultivos, la diversidad genética y nutricional, etc. Los mecanismos que rigen un ciclaje eficiente de

Gráfico 1

PREFERENCIA TECNOLÓGICA Y RESPUESTA PRODUCTIVA DE PREDIOS CAMPESINOS BAJO UN GRADIENTE DE CONDICIONES ECOLÓGICAS Y SOCIOECONÓMICAS



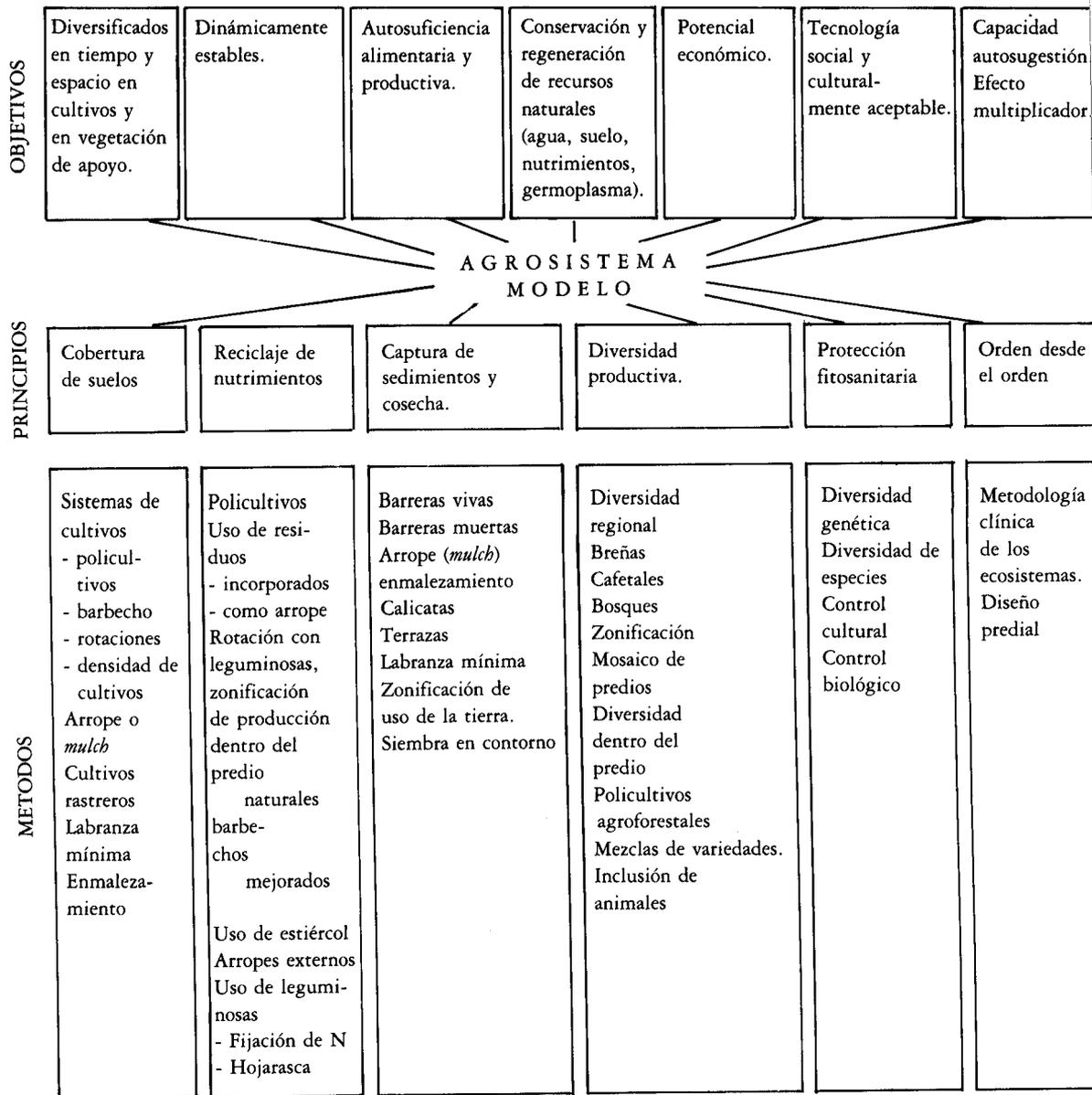
nutrientes del suelo, el control biológico de plagas, la estabilidad de los rendimientos, etc., deben ser investigados rigurosamente en estos sistemas, para luego aplicar los principios derivados a sistemas nuevos propuestos que permitan a los campesinos recuperar su independencia productiva y su autosuficiencia alimentaria.

Varias consideraciones ecológicas y agroeconómicas se deben incluir en el desarrollo de agroecosistemas alternativos. Los sistemas diseñados varían de acuerdo con diferencias de suelo y clima y con ciertas condiciones socioeconómicas locales, y por lo tanto, las prácticas de manejo serán específicas para las particularidades de topografía, lluvia, fertilidad de suelo, disponibilidad de capital y mano de obra, etc. Sin embargo, los principios ecológicos que rigen la mantención de la fertilidad del suelo, la regulación biótica de plagas y enfermedades, la conservación del suelo y el agua, son aplicables a un grupo regional de agricultores y a sus sistemas (véase el gráfico 2).

En general cuando los campesinos adoptan la tecnología de la "revolución verde", pierden su autonomía productiva, al reemplazar su germoplasma criollo por variedades mejoradas dependientes de insumos químicos suministrados por empresas agroindustriales. Así, sus sistemas productivos pasan a estar controlados por instituciones y políticas externas sobre las cuales los campesinos tienen poco control (Pearce, 1975).

Los datos que demuestran que los proyectos descritos han dado lugar a mayor producción, mejor distribución de ingresos o más empleo rural, han emergido muy lentamente, ya que las situaciones de urgencia del campo han exigido más dedicación a la acción que la investigación o la publicación de resultados. Se requiere sin embargo la cooperación de investigadores en las ciencias sociales y biológicas para medir el grado de éxito de las estrategias agroecológicas. Se requiere un análisis más profundo que la mera estimación de la producción total y el grado de incorporación al mercado. Se necesitan otros índices que permitan evaluar las repercusiones de aquellos programas que producen mejor bienestar y nutrición al compartir los campesinos los alimentos, la labor en el

Gráfico 2  
 ELEMENTOS Y PRINCIPIOS QUE RIGEN EL DISEÑO DE AGROSISTEMAS  
 SUSTENTABLES Y AUTOSUFICIENTES PARA CAMPESINOS LATINOAMERICANOS



campo y la conservación de los recursos naturales, que los protegen de la explotación como jornaleros con salarios miserables.

Los estudios de Gliessman y otros (1981) y de Autsburger (1983) demuestran que es posible desarrollar sistemas de producción sostenida basados en parámetros y recursos tradicionales. El predio modelo del CET ilustra en forma creativa la manera de asegurar la autosuficiencia al reorganizar el limitado espacio productivo.

Los ejemplos de programas de desarrollo rural promovidos "desde abajo" sugieren que una estrategia ecológica debe cumplir con cuatro criterios básicos:

- que se utilicen tecnologías adaptables basadas en prácticas tradicionales, tecnologías autóctonas y germoplasma criollo;
- que se enfatizen el empleo de tecnologías fácilmente comunicables de un agricultor a otro, y por lo tanto que se utilice experimentación en pequeña escala, que demuestre un efecto oportuno;
- que se comprometa a los campesinos en el diseño, elaboración, manejo y evaluación del programa, y que se emplee personal local en calidad de promotores;
- que se utilicen métodos pedagógicos de demostración sobre la base del principio de aprendizaje mediante la práctica.

A medida que se van evaluando estos programas, se comprueba que los campesinos que adoptan los diseños propuestos sufren menos hambre y se consolidan más a nivel comunal al colaborar recíprocamente en el trabajo y en otras actividades. Es obvio además que los sistemas modelos no son tomados por los campesinos como recetas técnicas rígidas; éstos cumplen más bien una función pedagógica, proveyendo a los campesinos ideas y criterios que éstos manifestarán en sus tierras en la forma que consideren más apropiadas.

#### Bibliografía

- Alcora, J.B. (1984): "Development policy, forest, and peasant farming: Reflections on huastec-managed forests contributions to commercial production and resource conservation". *Economic Botany* 38: 384-406.
- Altieri, M.A., A. van Schoonhoven y J.D. Doll (1977): "The ecological role of weeds in insect pest management systems: a review illustrated with bean. *Phascolus vulgaris* L. cropping systems". *PANS* 195-205.
- Altieri, M.A. y D.K. Letourneau (1982): "Vegetation management and biological control in agroecosystems". *Crop Protection* 1: 405-430.
- Altieri, M.A., D.K. Letourneau y J.B. Davis (1983): "Developing sustainable agroecosystems". *Bio-Science* 33: 45-49.
- Altieri, M.A. (1987): *Agroecology: The Scientific Basis of Alternative Agriculture*. Westview Press, Boulder, p. 227.
- Altieri, M.A. (1985): "Developing pest management strategies for small farmers based on traditional knowledge". *Bulletin of the Institute for Development Anthropology* 3: 13-18.
- Alverson, H.: "The wisdom of tradition in the human development of dry-land farming: Botswana". *Human Organization* 43: 1-8.
- Armillas, P. (1971): "Gardens of swamps". *Science* 174: 653-661.
- Augstburger, F. (1983): "Agronomic and economic potential of nature in Bolivian valleys and highlands". *Agriculture Ecosystem and Environment* 10: 335-346.
- Bartlett, P.F. (1980): "Adaptation strategies in peasant agricultural production". *Annual Review of Anthropology* 9: 545-573.
- Bayliss-Smith, T.P. (1982): *The Ecology of Agricultural Systems*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Beets, W.C. (1982): *Multiple Cropping and Tropical Farming Systems*. Gover, Harts, England.
- Brush, S.B. (1982): "The natural and human environment of the Central Andes". *Mountain Research and Development* 2: 14-38.
- Byerlee, D., M. Collinson, R. Perrin, D. Winkelman y S. Biggs (1980): "Planning technologies appropriate to farmers concepts and procedures". Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), México, D.F.
- Centro de Educación y Tecnología (CET) (1983): "La huerta campesina orgánica". Instituto de Estudios y Publicaciones Juan Ignacio Molina, Santiago de Chile, 45 pp.
- Chacón, J.C. y S.R. Gliessman (1982): "Use of the non-weed concept in traditional tropical agroecosystems of south-eastern Mexico". *Agro-Ecosystems* 8: 1-11.
- Chang, J.H. (1977): "Tropical agriculture: Crop diversity and crop yields". *Economic Geography* 53: 241-245.
- Christanty, L.O., O. Abdoellah y J. Iskander (1985): "Traditional agroforestry in West Java: The pekarangan (homegarden) and talun-kebun (shifting cultivation cropping systems)". G. Marten (ed.) *The Human Ecology of Traditional Tropical Agriculture*. Westview Press, Boulder (en prensa).
- Clawson, D.L. (1985): "Harvest security and interspecific diversity in traditional tropical agriculture". *Economic Botany* 39: 56-67.
- Conway, G.R. (1985): "Agricultural ecology and farming systems research". Documento presentado al Taller Farming Systems Research (FSR), Hawkesbury Agricultural College, 12 a 15 de mayo, auspiciado por Australian Council for International Agricultural Research.
- Cox, G.W. y D. Atkins (1979): *Agricultural Ecology*. W.H. Freeman and Sons. San Francisco, 214 pp.
- Datta, S.C. y A.K. Banerjee (1978): "Useful weeds of West Bengal rice fields". *Economic Botany* 32: 2447-310.

- De Janvry, A. (1981): *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. The John Hopkins University Press, Baltimore, 311 pp.
- De Janvry, A. (1983): *Perspectives for Inter-American Foundation programs in Chilean agriculture*, 94 pp. (inédito).
- Denevan, W.M., J.M. Treace, J.B. Alcorn, C. Padoch, J. Denslow y S.F. Paitan (1984): "Indigenous agroforestry in the Peruvian Amazon: Bora indian management of swidden fallows". *Interciencia* 9: 346-357.
- Douglass, G.K. (ed.) (1984): *Agricultural sustainability in a changing world order*. Westview Press, Boulder.
- Egger, K. (1981): "Ecofarming in the tropics-characteristics and potentialities". *Plant Research Development* 13: 96-106.
- Gliessman, S.R., E.R. García y A.M. Amador (1981): "The ecological basis for the application of traditional agricultural technology in the management of tropical agro-ecosystems". *Agroecosystems* 7: 173-185.
- Grossman, L.S. (1984): *Peasants, subsistence ecology and development in the highlands of Papua. New Guinea*. Princeton University Press. 302 pp.
- Harlan, J.R. (1976): "Genetic resources in wild relatives of crops. Crop". *Science* 16: 329-33.
- Harwood, R.R. (1979): *Small farm development-understanding and improving farming systems in the humid tropics*. Westview Press, Boulder. 160 pp.
- Heichel, G.H. (1987): "Stabilizing agricultural energy needs: Role of forages, rotations and nitrogen fixation". *Soil and Water Conservation*, noviembre-diciembre, pp. 279-282.
- Hildebrand, P. (1979): *Generating Technologies for Traditional Farmers: The Guatemalan Experience*. Proceedings of the IX International Congress of Plant Protection, pp. 31-34. Washington, D.C.
- Hirschman, A.O. (1984): *Getting ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America*. Pergamon Press, NY. 101 pp.
- (ICRISAT) International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics (1981): *Proceedings of the International Workshop on Intercropping*. 10 al 13 de enero, 1979. Hyderabad, India.
- King, P.H. (1927): *Farmers of Forty Centuries*. Cape, Londres.
- Morales, H.L. (1984): "Chinampas and integrated farms. Learning from the rural traditional experience", pp. 188-195. F. di Ostri, et al. (eds.). *Ecology in Practice*, pp. 188-195. Tycooly Int. Publ. Ltd., Dublín, Irlanda.
- National Academy of Sciences (1972): *Genetic Vulnerability of Major Crops*. NAS, Washington, D.C.
- Oasa, E.K. (1984): *Farming Systems Research: A Change in Form but not in Content*. Human Organization (en prensa).
- Papendick, R.L., P.A. Sánchez y G.B. Triplett (1976): *Multiple Cropping*, Special Publication, N° 27. American Society of Agronomy, Madison, Wisconsin, EE.UU., 378 pp.
- Pearce, A. (1975): *The Latin American Peasant*. Frank Cass, Londres.
- Perelman, M. (1977): *Farming for Profit in a Hungry World*. Allanbeld, Osmun and Co., Publ. Inc. Montclair, 238 pp.
- Pimentel, D. and M. Pimentel (1979): *Food, Energy and Society*. Edward Arnold, Londres.
- Prescott-Allen, R. y C. Prescott-Allen. (1982): "The case for *in situ* conservation of crop genetic resources". *Nature and Resources* 23: 15-20.
- Ruthenberg, H. (1971): *Farming Systems in the Tropics*. Oxford University Press, Londres.
- Schatan, J. (1985): "América Latina: deuda externa y desarrollo". *Investigación económica* 171: 305-357.
- Shaner, W.W., P.F. Philipp y W.R. Schmehl (1982): *Farming systems research and development: Guidelines for developing countries*. Westview Press. Boulder, 414 pp.
- Summer, D.R. (1982): "Crop rotations and plant productivity". *CRC Handbook of Agricultural Productivity* 1: 273-313.
- Toledo, V.M., J. Carabias, C. Mapes y C. Toledo (1985): *Ecología y autosuficiencia alimentaria*. Siglo Veintiuno Editores. México, D.F.
- Webster, C.C. and P.N. Wilson (1980): *Agriculture in the Tropics*. Tropical Agriculture Series, segunda edición, Longman, Londres.
- Wiersum, L.F. (1981): *Viewpoints on Agroforestry*. Agricultural University. Wageningen, Países Bajos.
- Wilson, G.F. y B.T. Kang (1981): "Developing Stable and Productive Biological Cropping systems for the Humid Tropics". B. Stonehouse (ed.) *Biological Husbandry*. Butterworth, Londres.
- Wilken, G.C. (1977): "Integrated forest and small-scale farm systems in middle America". *Agroecosystems* 3: 291-302.
- Wilkes, H.G. (1977): "Hybridization of maize and teosine in Mexico and Guatemala and the improvement of maize". *Economic Botany* 31: 254-293.
- Zandstra, H.G., E.C. Price, J.A. Litsinger y R.A. Morris (1981): *A methodology of on-farm cropping systems research*. IRRI. Los Banos, Filipinas, 144 pp.

## Capítulo VI

### TELEVISION Y DESARROLLO RURAL

Valerio Fuenzalida

La televisión ha sido desde su inicio un medio en el cual se han depositado grandes expectativas educativas y de contribución al desarrollo económico-social; ello porque se pensaba que la posibilidad de entrar en contacto masivo con la escuela y con el hogar podría ser decisiva para mejorar la calidad de la vida y de la educación. En el caso de Chile, esas expectativas se vieron reforzadas por el hecho de haber obtenido las universidades el derecho a operar sus propias estaciones de televisión: la "televisión universitaria", en contraposición a la televisión comercial privada, prometía un importante ingrediente cultural y educativo, en el cual se cifraron grandes esperanzas.

El presente artículo desea pasar revista breve a los problemas que ha encontrado la comunicación televisiva para la educación, como asimismo, formular un nuevo concepto de comunicación educativa para el desarrollo. Todos los planteamientos se fundan en la experiencia profesional televisiva del autor y en su trabajo de investigación sobre la recepción televisiva: en efecto, este artículo no se escribe desde la perspectiva de las ciencias de la educación, sino desde la óptica de la formación y práctica televisivas. Desde la televisión, pues, y desde el punto de vista de lo que los televidentes campesinos consideran educativo para ellos mismos se desarrollarán las afirmaciones siguientes. Pensamos que el punto de vista del receptor puede ayudar en la búsqueda de una comunicación más eficiente para el desarrollo, incentivando la autoconfianza y la participación pública del campesino.

#### A. EL CONCEPTO TRADICIONAL DE TELEVISION EDUCATIVA

El concepto tradicional de televisión educativa y cultural se ha orientado hacia tres corrientes principales.

##### 1. *Escolar formal*

Originalmente el concepto de televisión educativa fue entendido como expansión del sistema escolar formal; los canales universitarios chilenos de televisión ensayaron, por ejemplo, algunas formas de teleclases como contribución a la educación escolar<sup>1</sup>. En una perspectiva más amplia, esto correspondía a los esfuerzos invertidos, aproximadamente entre 1960-1975, por agencias internacionales y privadas de ayuda al desarrollo para intentar introducir la teleescuela como solución a la deficiente escolaridad formal en países subdesarrollados.

Se puede concluir, sin embargo, que a fines de la década de 1980, esos esfuerzos no han rendido en América Latina los frutos esperados; los aportes de la televisión a la educación formal por lo general son esporádicos o van en decadencia. En mi opinión es muy importante realizar un serio esfuerzo para buscar las razones que podrían explicar la esterilidad de esos intentos por introducir

<sup>1</sup>V. Fuenzalida, "Estudios sobre la televisión chilena", Corporación de Promoción Universitaria. CPU, Santiago de Chile, 1984 (2ª ed.).

masivamente la telescuola. Pienso que estas razones obedecen a factores de índole económica, a condiciones de operación del medio televisivo y a condiciones semióticas.

a) Desde el punto de vista económico, la telescuola tiene un costo elevadísimo por concepto de encendido de la red de distribución, de equipamiento de las escuelas, y de preparación, producción y evaluación de los mensajes. Ya a fines de la década de 1970, las evaluaciones económicas para el uso educativo de los nuevos medios señalaba que el costo inicial de los equipos era de enorme magnitud y que tendía a ser subestimado por los planificadores; tampoco éstos apreciaban debidamente el costo de mantención y la rápida obsolescencia del equipamiento<sup>2</sup>. En consecuencia, es obvio concluir que mientras mayores sean las ventajas relativas del sistema formal de enseñanza, menor será la probabilidad de que un Estado destine enormes recursos económicos para introducir esa innovación por ser excesivamente costosa;

b) Desde el punto de vista de las condiciones de operación del medio televisivo, también se presentan graves inconvenientes a la telescuola; la cobertura masiva del medio es incongruente con la segmentada audiencia de los telescolares y el escaso interés del resto de los televidentes; para una estación de televisión es extremadamente difícil manejar una programación con franjas segmentadas hacia los auditorios fragmentados, y peor aún si debe combinarla con programas destinados a auditorios masivos; para ninguna red televisiva, ya sea de servicio público o privado, es atractiva una operación desfinanciada y una programación dirigida a un auditorio escaso o errático. Además, la aparición de la tecnología liviana de televisión en la mitad de los años setenta (U-matic, VHS, Betamax) ha acentuado la desconfianza en grandes inversiones a nivel nacional y ha derivado las expectativas hacia soluciones locales con medios ligeros y más baratos.

c) Desde el punto de vista semiótico, la televisión es un medio cuyo lenguaje icónico concreto es más apto para la ficción narrativa y para la identificación emocional, que para la abstracción escolar. El mundo de la imagen audiovisual es más bien sugerente, evocador, polisémico, glamoroso; es un lenguaje más asociacionista que analítico-articulado, y que apela más a la fantasía, a la emoción y al deseo que a la razón crítica y analítica. El divorcio introducido por los griegos entre razón y fantasía ficcional-placentera fue brutalmente acentuado en Occidente desde el siglo XVII en adelante por el iluminismo racionalista, lo cual ha preparado pésimamente para la comprensión y el manejo de un medio como la televisión<sup>3</sup>.

Las dos últimas razones llevan a la gente del medio televisivo a considerar instintivamente la telescuola con mucha desconfianza. Así, por diferentes razones, el Estado y la industria televisiva se complementan para mirar con poca simpatía la telescuola. Por esas razones, asimismo, grandes proyectos nacionales de teleducación, como la Telesecundaria en México o proyectos similares en El Salvador y Nicaragua, no han tenido imitadores en otros países.

## 2. La televisión de alta cultura

Simultáneamente con el concepto de telescuola, la televisión educativa ha sido también concebida en el sentido de alta cultura (*beaux arts*), pero la programación televisiva con programas culturales, en el anterior sentido de la expresión, no ha atraído proporcionalmente a los televidentes.

En evaluaciones realizadas por la UNESCO a diez redes privadas y 14 redes televisivas de servicio público, en siete países con muy diversos regímenes político-económicos (Bélgica, Bulgaria, Canadá, Francia, Hungría, Italia y Japón), se demostró que la oferta educativo-cultural promedio constituía el 17.7% de la programación; en cambio, la recepción efectiva, es decir, el tiempo que dedicaba el televidente a los programas ofrecidos, constituía sólo 6.9% del tiempo que

<sup>2</sup>*The Economics of New Educational Media*. París, vol. I: 1977; vol. II: 1980.

<sup>3</sup>Fuenzalida: "Recepción activa de la televisión, familia y escuela", Ponencia al Seminario Técnico Regional sobre Formación de los Padres como Educadores de sus Hijos, OREAL/UNESCO, Bogotá, 26-30 de octubre de 1987.

destinaba a ver televisión. El estudio concluía que la débil sintonía de las emisiones culturales no podía ser imputada, como causa principal, a una programación desfavorable<sup>4</sup>.

El estudio de Waterman acerca de CBS cable y ARTS (financiados con publicidad), como asimismo, BRAVO y The Entertainment Channel (cable pagado) muestran que tampoco las estaciones de TV cable especializadas en alta cultura han tenido en los Estados Unidos la audiencia originalmente prevista. A causa de la baja sintonía, insuficiente para solventar los costos de operación, las estaciones han sido clausuradas en bancarrota o han debido ser reprogramadas evolucionando hacia una programación más tradicional, es decir, miscelánea y no especializada en segmentos o necesidades de grupos especiales<sup>5</sup>.

Las razones del relativo fracaso de la alta cultura por televisión son también variadas: i) la dificultad de adaptar semióticamente las obras de alta cultura (pinturas, esculturas, ballet, música selecta y otras) al lenguaje televisivo; ii) un cierto límite en la capacidad de recepción del televidente, límite fundado en la difícil y lenta asimilación de obras culturales complejas; y iii) el hecho que el aficionado a las obras de alta cultura sea un televidente muy huidizo de la televisión pues tiene a su disposición abundantes productos culturales cuya percepción directa es más gratificante que la recepción mediada electrónicamente (1.5). Mientras la segunda razón aleja al televidente poco aficionado a las obras de alta cultura, la tercera aleja del televisor justamente al receptor que se supone que debería disfrutar más con las emisiones.

Pareciera concluirse pues, que en promedio los receptores en los países desarrollados son capaces de asimilar entre 5 y 10% de ese tipo de emisiones televisivas. Las ambiciones de introducir más cantidad de programas de alta cultura aparecen inadaptadas a las preferencias del receptor, a la luz de los datos anteriores.

### 3. El extensionismo

Las teorías occidentales para estimular el desarrollo socioeconómico propusieron también modelos para una comunicación educativa que concurriera al mismo objetivo. La comunicación para la difusión de innovaciones y la comunicación para promover los valores y actitudes de una personalidad moderna han sido propuestas como estrategias educativas para contribuir al cambio social; en términos menos sutiles, otras aproximaciones sólo privilegian la multiplicación de canales de moderna tecnología como factor modernizante en sí mismo.

Estas estrategias fueron ampliamente impulsadas en las décadas de 1960 y 1970, pero hoy también están en revisión y crisis. En primer lugar, como los resultados del desarrollo no han sido los previstos, el concepto mismo de desarrollo ha entrado en discusión; en consecuencia, ha surgido una tendencia a estudiar los presupuestos teóricos de las estrategias de comunicación presumiblemente conducentes al desarrollo. Michael Kunczik, en su obra *Communication and Social Change*, ha efectuado un exhaustivo examen de las diversas conceptualizaciones vigentes en las últimas décadas; el libro ofrece, en cambio, muy pocas proposiciones positivas, lo cual es un indicio del empantanaamiento del problema<sup>6</sup>.

Las estrategias destinadas a difundir la innovación tecnológica han sido evaluadas como excesivamente optimistas y con una confianza ingenua en la influencia modernizadora autónoma de la comunicación; autónoma, en el sentido de eficiente por sí sola, independiente de otros esfuerzos modernizadores. Sánchez Ruiz destaca la incongruencia de que mientras en los Estados Unidos los teóricos sustentaban la tesis del refuerzo como la influencia social más destacada de la comunica-

<sup>4</sup>UNESCO, "Trois semaines de télévision", París, 1981, pp. 47-50.

<sup>5</sup>D. Waterman, "The failure of cultural programming on cable TV: an economic interpretation". *Journal of Communication*, vol. 36 (1986), 3, pp. 92-107.

<sup>6</sup>M. Kunczik, Friedrich Ebert Stiftung, *Communication and Social Change*. Bonn, 1985; y *From Modernization and Diffusion to Dependency and beyond: Theory and Practice in Communication for Social Change in the 1980s*; E. McAnany, *Development Communications in the Third World*, College of Agriculture. University of Illinois at Urbana-Champaign, 1984, pp. 1-14.

ción, en la misma época los expertos norteamericanos en el exterior afirmaban la poderosa eficiencia transformadora de los medios; por el contrario, las pruebas de la comunicación como complemento no han sido suficientemente estudiadas<sup>7</sup>.

Todas estas estrategias educativas para el desarrollo han sido criticadas también por ignorar el contexto sociocultural: el contexto de presencia (o ausencia) de otros esfuerzos modernizadores, el contexto histórico-cultural de la sociedad y de sus grupos, las necesidades situacionales y finalmente —y este punto que más nos interesa desde nuestra perspectiva—, la percepción de la audiencia ante los mensajes comunicacionales educativos<sup>8</sup>.

## B. UN NUEVO CONCEPTO DESDE LA PERSPECTIVA DEL TELEVIDENTE

Aunque se reconoce la influencia de la crisis económica de fines de la década de 1970, el “declinante uso de los medios” en los últimos años es atribuido por Leslie Wagner a un factor mucho más determinante: “la desilusión con respecto a la capacidad de la educación en general y de los medios en particular para satisfacer las necesidades de la sociedad”; las grandes expectativas se referían a reducir las disparidades entre los países ricos y pobres y también las diferencias al interior de los propios países; “se había argumentado que los medios ampliarían el acceso, mejorarían la calidad y reducirían los costos, todo al mismo tiempo. La incapacidad de cumplir promesas de esta naturaleza inevitablemente ha incrementado el escepticismo acerca del potencial y de la utilidad real de los medios en la educación<sup>9</sup>.”

En el Centro especializado en Comunicación y Cultura para el Desarrollo (CENECA), hemos trabajado desde 1982 en la educación para la recepción activa de las emisiones televisivas y en la exploración de las necesidades educativas de los televidentes, en un esfuerzo por detectar las demandas culturales que los propios grupos sociales, en tanto receptores, plantean a la televisión<sup>10</sup>.

Este trabajo entre televidentes y grupos sociales nos ha llevado a la conclusión de que existe un problema conceptual más profundo: la demanda educativa y cultural hacia la televisión ha sido modelada según el concepto vigente en los países desarrollados, es decir, como extensión televisiva de la educación escolar formal, alta cultura (bellas artes), o difusión de innovaciones, copiando los procesos que ocurren en sociedades modernas. Se ha querido imitar un concepto y una práctica de los países desarrollados sin haberse definido un concepto más útil para nuestra realidad y necesidades. El haber extendido la escolarización por televisión y teledifundido obras dramáticas clásicas, óperas o conciertos de música selecta, no han mejorado sustancialmente los problemas latinoamericanos de salud, nutrición, disponibilidad de alimentos, vivienda, trabajo, capacidad de desempeño laboral, iniciativa de organización social, relaciones afectivas o salud mental.

### 1. Elementos característicos

Nuestro trabajo con los televidentes y sus propias percepciones acerca de sus necesidades culturales nos lleva, entonces, a plantear un nuevo concepto de televisión educativa y cultural, que incluye tres elementos: i) las necesidades educativas y culturales, percibidas por el receptor; ii) los géneros televisivos adecuados; y iii) los mecanismos de comunicación y elaboración de la demanda educativo-cultural en la televisión.

<sup>7</sup>E. Sánchez Ruiz, *Réquiem por la modernización*. Universidad de Guadalajara, 1986, mimeo.

<sup>8</sup>R. Hornik, “Communication as complement in development”. *Journal of Communication*, vol. 30 (1980), 2, pp. 10-24, y C. B. Pratt & J. B. Manheim, “Communication research and development policy: agenda dynamics in an African setting”. *Journal of Communication*, vol. 38 (1988), 3, pp. 75-95.

<sup>9</sup>L. Wagner MacMillan, *The Economics of Educational Media*. Londres, 1982, pp. 137-139.

<sup>10</sup>CENECA es una organización no gubernamental con estatuto legal de corporación privada sin fines de lucro. Creada en 1977, su área de trabajo es la investigación y la educación en comunicación y cultura para el desarrollo. Acerca del Programa de Educación para la Recepción Activa de la Televisión, véase Valerio Fuenzalida, *El Programa de CENECA en Recepción Activa de la Televisión*, Serie Diálogos de la Comunicación, 19, Lima, enero de 1988, pp. 81-96.

a) *Las necesidades percibidas por el receptor*

Las anteriormente mencionadas necesidades de salud y de otras diferentes áreas constituyen los problemas educativos y culturales a que otorgan prioridad los televidentes en sus demandas a la televisión; y éstas son entonces las necesidades educativas y culturales a cuya satisfacción se espera que pueda contribuir ese medio. Son necesidades más conectadas con situaciones de la vida cotidiana y menos relacionadas con la educación escolar formal y con la alta cultura. Pero las deficiencias de los sistemas formales de educación y su dificultad para ayudar a resolver esas necesidades cotidianas más urgentes son los motivos que han originado la educación no formal y la educación popular, que pretenden contribuir al desarrollo integral y a mejorar la calidad de vida de los sectores más deficitarios de nuestros países en desarrollo.

La educación popular latinoamericana ha acumulado en la práctica una gran cantidad de temas y actividades culturales que responden a necesidades cotidianas de los sectores pobres de la región. Estos se vinculan a necesidades en materia de salud, vivienda, desarrollo afectivo, salud mental familiar, crecimiento personal y autovaloración, desarrollo comunitario, conservación del medio ambiente, alimentación y otros temas relacionados con la calidad de la vida. Lo mismo podría afirmarse en relación con programas de apoyo a la mujer, en los cuales hay acumulación de temas y metodologías valiosas.

b) *Los géneros televisivos*

Muchas organizaciones dedicadas a la educación popular, asimismo, han ensayado durante años nuevas metodologías de aprendizaje; éstas han intentado recuperar los procesos educativos en que intervienen aspectos lúdicos y afectivos: juegos de simulación, naipes, confección de collages y otros materiales, concursos, sociodramas, trabajo corporal como estímulo a la expresividad y a la autoconfianza creativa.

Estas nuevas metodologías, además de recuperar el juego, la fantasía y el agrado como actividades educativas, se presentan también más cercanas a muchas actividades con las cuales se programan algunos géneros televisivos de alta audiencia: programas magazinescos, misceláneos, juegos y concursos de entretenimiento, testimonios que sintetizan dramáticamente un problema, teatro y narraciones, reportajes y otros. La evaluación de Telesecundaria en México ha comprobado la enorme "educación no formal" realizada en forma paralela y sin intenciones explícitamente educativas por emisiones televisivas comerciales que usan los recursos mencionados, los cuales en apariencia parecerían ser únicamente de entretenimiento<sup>11</sup>. En efecto, los géneros de entretenimiento y las actividades lúdicas han demostrado ser eficazmente educativos. Las nuevas metodologías de aprendizaje experimentadas por la educación popular están bastante más cercanas a la televisión que las actividades de la enseñanza formal. La variedad de géneros con los cuales es programada la televisión es una ventaja pues ofrece una apertura capaz de asimilar este nuevo tipo de actividades educativas.

La evolución conceptual ha sido facilitada en Chile por experiencias exitosas en el uso educativo de algunos géneros televisivos habituales. En los últimos diez años, se han realizado al menos tres experiencias promisorias en el uso de géneros televisivos para la satisfacción de necesidades culturales. La primera está constituida por la teleserie "Sentencia", en la cual el formato dramático de la serie fue utilizado para la representación de problemas legales que afectan cotidianamente a la población urbana de escasos recursos<sup>12</sup>. El segundo programa es TELEDUC;

<sup>11</sup>A. Montoya y A. Rebeil (coordinadores), *Televisión y enseñanza media en México: el caso de la Telesecundaria*, GEFÉ, México, D.F., 1983.

<sup>12</sup>Véase E. González, M.L. Hurtado y V. Fuenzalida, "Efectividad de la radio para difundir conceptos legales", *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México, D.F., vol. VIII, 1978, N° 2, pp. 148-159. De los mismos autores: "La televisión como medio de educación legal: evaluación de la teleserie 'Sentencia'", *Revista latinoamericana de estudios educativos*, México, D.F., vol. XI (1981), N° 3, pp. 111-124.

desde sus comienzos muy cercanos a la educación formal, el programa fue evolucionando hacia un concepto de motivación al aprendizaje a través de elementos lúdicos<sup>13</sup>. El tercer caso lo constituye la campaña de comunicación masiva en apoyo al plan educativo de lactancia materna impulsado por el CONPAM; los *spots* de radio y televisión elaborados para esa campaña fueron producidos luego de una muy cuidadosa investigación de programas pilotos con los destinatarios de la campaña; en este caso, la exploración de la mentalidad, cultura y códigos de comunicación del destinatario contribuyó con decisivos aportes a definir los géneros y estructura de los *spots*, así como los elementos de lenguaje, los personajes-fuentes autorizadas y creíbles, la escenografía y la ambientación<sup>14</sup>.

### c) *Elaboración televisiva de la demanda*

Si se acepta un nuevo concepto de televisión educativa y cultural, surge a continuación el tema de cómo representar, es decir, de cómo efectivamente introducir este nuevo concepto en la programación y producción televisivas. Nuestra investigación en CENECA señala la insuficiencia del sistema tradicional de representación social y política (representantes nominados ante la Dirección General de un canal, en calidad de asesores, consejeros o consultores). La experiencia inicial chilena y otras experiencias en televisión de servicio público muestran que esta representación a nivel de orientación cupular no es suficiente para garantizar la traducción programática de las demandas culturales<sup>15</sup>.

Esa insuficiencia tiene razones complejas: i) desde el punto de vista de la organización, las orientaciones de estos consejeros-representantes de los intereses públicos y sociales *afectan sólo superficialmente el proceso de toma de decisiones* de los profesionales de la televisión: productores, escritores, periodistas y otros; ii) además, no basta con identificar y representar estas demandas culturales; es preciso *elaborar semióticamente esa demanda* en conjunto con los profesionales de la televisión y de acuerdo con las formas del medio.

Nuestra hipótesis es, entonces, que es posible lograr una mayor presencia en la televisión vinculando *horizontalmente* a los profesionales del medio con los grupos sociales y sus demandas culturales y educativas. Esta vinculación permite un proceso interactivo de aprendizaje mutuo, en el cual los productores de televisión se sensibilizan con la demanda cultural de los grupos sociales y éstos comprenden las formas semióticas televisivas adecuadas para expresar las diversas demandas educativas.

En nuestro trabajo en curso se está experimentando el mecanismo que llamamos "laboratorio", en que interactúan grupos sociales y profesionales de la televisión. La finalidad última es profundizar experimentalmente en este nuevo concepto de televisión, definir necesidades e intentar su elaboración semiótica, así como ensayar nuevas formas de conexión entre las necesidades culturales de los grupos sociales y los criterios de los profesionales que toman decisiones en la televisión.

La interacción en los "laboratorios" permite dirigir la demanda hacia los géneros televisivos apropiados, distinguiendo las características culturales de cada uno de ellos. La televisión es frecuentemente acusada, por ejemplo, de presentar sólo las llamadas noticias "duras" (crímenes, violencia, accidentes, aspectos negativos de la vida social, etc.); sin embargo, este tipo de información es exhibida de preferencia en los informativos y noticiarios de la televisión. Las conductas prosociales —comportamientos notables y ejemplares, innovaciones científicas, recomendaciones educativas acerca de salud e higiene—, es decir, el tipo de noticia "blanda" aparece especializado en los programas magazinescos y en reportajes. La demanda cultural y educati-

<sup>13</sup>TELEDUC fue creado en 1977; sin embargo, casi no existe información acerca de sus metas, evolución, y logros.

<sup>14</sup>F. Risopatrón y V. Fuenzalida, *Campaña de televisión para el fomento de la lactancia materna en Chile*, informe final del Seminario Internacional de Comunicación en Programas de Salud, UNICEF, Santiago de Chile, 1986, pp. 141-166.

<sup>15</sup>M.E. Hermosilla y V. Fuenzalida, "La demanda de actores sociales a la televisión chilena", CENECA, Santiago de Chile, 1987.

va al servicio de las necesidades cotidianas tendrá que aprender a reconocer, entonces, la variedad de géneros de la televisión para poder expresarse en el lenguaje semiótico adecuado.

## 2. *Ventajas de una nueva conceptualización*

Un nuevo concepto de televisión educativa y cultural puede ofrecer algunas ventajas muy importantes para el estímulo de una televisión que contribuya al desarrollo, a la calidad de vida y a la satisfacción de necesidades, especialmente en sectores populares.

a) Primeramente, aparece como una concepción más adecuada a las necesidades objetivas y personales de los habitantes del Tercer Mundo. Responde a los problemas de estas sociedades y pretende resolver estas carencias con los recursos experimentados en estos países.

b) Segundo, es un concepto de televisión educativa cultural vinculado al desarrollo y a la calidad de vida de estos pueblos, pero es un concepto que emana de la sociedad receptora de la televisión y no de la planificación cupular, la cual no puede ser desechada pero sí debe interactuar con el receptor, sujeto de las necesidades y actor de las iniciativas.

c) En tercer lugar, es un concepto que se inserta con más facilidad en la televisión pública y privada —pues trabaja con los géneros propios y masivos de la televisión. Asume como valor positivo la masividad del medio; rescata los géneros de entretenimiento y narrativos asumiendo su capacidad educativa; y no asigna a esta educación los objetivos propios y segmentados de la educación formal, sino los más adecuados y posibles para el medio televisivo: difundir masivamente, legitimar, valorar, prestigiar, motivar.

Por último, los costos de producción de estos mensajes son sustancialmente diferentes de los altísimos costos de la teleescuela tradicional y de los programas de alta cultura, lo cual permite su viabilidad económica y una mayor posibilidad de acceso a las estaciones de televisión.

## C. PROGRAMAS Y FORMAS TELEVISIVAS PERCIBIDAS COMO EDUCATIVAS

Esta sección final proporcionará información preliminar acerca de la recepción televisiva en sectores campesinos chilenos. Interesa, nuevamente, la recepción desde el punto de vista de la educación y del desarrollo. La información procede de un trabajo de campo, aún en fase de procesamiento, en el cual ha sido posible investigar exposición, hábitos y preferencias televisivas con unos 500 campesinos chilenos, adultos y jóvenes, hombres y mujeres. Los campesinos están repartidos geográficamente en la zona Norte (Vallenar y Salamanca), en la zona de Aconcagua, en la región central metropolitana, en la región central tradicional (Chillán) y en la zona Sur (Puerto Octay y Remehue). La información se obtuvo en reuniones grupales, utilizando metodologías cualitativas experimentadas durante muchos años en sectores populares<sup>16</sup>.

### 1. *La ausencia pública*

El campesino siente que no aparece en la televisión chilena. Ello contrasta tajantemente con la frecuente presencia de la agricultura de exportación; en efecto, en la televisión chilena, la agricultura de exportación es exhibida como un exitoso proceso modernizador que ha introducido nuevas técnicas y que beneficia económicamente al país generando grandes cantidades de divisas. El campesino siente que en la televisión se muestra el producto finamente presentado en su fase final de elaboración o en el momento del embarque al exterior; aparecen también algunos actores del proceso: empresarios, administradores, técnicos. Pero el campesino, que ha trabajado en el proceso de cultivo o en las plantas procesadoras y de empaque, percibe que ha sido excluido de la pantalla.

El fenómeno tiene un primer aspecto excluyente: no aparece un actor del proceso de producción, proceso que es públicamente valorado y elogiado como importante para el país. Un

<sup>16</sup>M. E. Hermosilla, *Explorando la recepción televisiva. Quince técnicas para indagar la relación entre los televidentes y los mensajes televisivos*, CENECA-CENCOSEP, Santiago de Chile, 1987.

segundo elemento de esta ausencia es la exclusión de los dirigentes gremiales y sindicales, que representan públicamente a ese sector campesino, lo cual se ve contrastado también con la presencia de representantes de otros sectores rurales.

La comparación del significado de presencia y ausencia en la pantalla televisiva permite formular la hipótesis de que presencia en la televisión significa valoración por sí mismo y por los demás como actor públicamente relevante, es decir, reconocido como actor públicamente valorado. La valoración que otorga la televisión no es comparable con la que proviene de otros medios: prensa, revistas, boletines, radios. Al parecer, la televisión, por su alcance nacional masivo y simultáneo y por su prestigio como el medio tecnológicamente más complejo y reciente, desplaza simbólicamente esas características hacia el actor presente en la pantalla; este es un proceso que de modo análogo ocurrió anteriormente con el cine y con el libro impreso. La aparición en la televisión otorga, entonces, un reconocimiento y una valoración ante sí y ante los demás, básica para la seguridad en tanto actor social público y relevante.

## *2. Urbanización por el consumo*

La publicidad de la televisión hace presente simbólicamente los productos de la ciudad, los que son distribuidos materialmente por las cadenas del comercio. Esos son los bienes de consumo prestigiados por la televisión. Su consumo en el campo no sólo es un acto material, de acuerdo con su valor de uso; tiene también un valor de consumo simbólico, por cuanto es la modernidad de la ciudad lo que se hace presente en los productos. El consumo permite borrar simbólicamente las fronteras entre el mundo urbano y el mundo campesino e igualar a las personas. A través del consumo, el campesino accede simbólicamente al universo público, prestigiado por su exhibición en la televisión, del cual ha sido excluido en tanto productor de bienes y como actor social.

## *3. Programas educativos y culturales*

La respuesta a las preguntas: ¿cuál es el programa preferido en la televisión chilena? y ¿cuál es su calificación adjetiva? Regularmente ha sido: "Informe especial", "Temas" y "Sábados gigantes"; éstos siempre han sido calificados de "educativos", "culturales" y "entretenidos". Los dos primeros programas tienen una estructura similar: son reportajes magazinescos; en su hora de duración, 4 o 5 temas son explorados en bloques sucesivos; un periodista lleva el hilo conductor de una exploración en la cual se entrevista a varias personas cuyas opiniones son pertinentes al tema. "Sábados gigantes" es un programa de la tarde del sábado, con una estructura de bloques variados, cuya duración es aproximadamente de 10 a 15 minutos; Don Francisco, su conductor, es un animador cuyo carisma personal en televisión lo ha hecho ampliamente conocido y admirado.

Los programas percibidos como educativos y culturales por los campesinos no corresponden a los que así definen los programadores de televisión, o los educadores tradicionales, ni tampoco a lo que otros estratos sociales perciben como educativo o cultural. Los programas clásicamente definidos como educativos y culturales (las series dramáticas y otros programas de alto prestigio que se programan en la "Franja cultural" de los jueves por la noche, por ejemplo) no son espontáneamente mencionados ni adjetivados como tales por los campesinos. En su apreciación de esos programas, la calificación de "muy entretenido" coincide con la de educativo y "alta audiencia".

Al indagar las razones para considerar esos programas como educativos y culturales, aparecen dos elementos complementarios:

a) Presentan temas o contenidos que son percibidos como educativos porque se sienten necesarios para la vida cotidiana; temas mencionados como educativos durante la investigación fueron, entre otros, la drogadicción juvenil, el alcoholismo, el sida, la prostitución, el cáncer, el tabaquismo; también fueron considerados educativos los bloques de "Sábados gigantes" en que aparecen profesionales respondiendo consultas y los que presentan diferentes zonas del país u otros lugares del mundo.

b) La forma del programa es parte de la definición de "educativo"; lo educativo no está

constituido sólo por el tema que se percibe como necesario, sino además por una forma; esta forma es una exploración con varias opiniones, que dura unos 10 a 15 minutos. La forma lenta de realizar el programa permite completar datos que no se tenían, atender a más puntos de vista, asimilar mayor densidad de información. Comparativamente, la información de los noticiarios es considerada muy rápida y sintética. La información entregada a través de varios entrevistados aporta credibilidad al tema; el periodista aparece como un enlazador de las personas cuya opinión es autorizada; lo educativo, formalmente aparece separado del periodista o animador y conectado a las palabras en la voz de la persona válidamente informante. Comparativamente, los noticiarios no gozan de credibilidad espontánea; desde un punto de vista formal, ni el periodista en pantalla garantiza credibilidad al campesino, ni tampoco la voz en *off*.

Estos son, entonces, algunos programas considerados máximamente educativos, culturales y entretenidos por el campesino. Son programas y temas que afectan más la vida cotidiana y privada; simultáneamente, el campesino se percibe ausente como productor y actor público de relevancia nacional. Estos antecedentes pueden servir para mucha discusión y debate sobre la utilidad y limitación de estos géneros y formas de comunicación, y sobre el respeto a estas formas de percepción o la alienación cultural que podrían manifestar.

#### 4. *Radio local, video grupal, televisión*

La importancia y el valor diferencial de la televisión aparecen mejor precisados al comparar ese medio con otros. La radio local goza de aprecio y sintonía en la medida que es capaz de satisfacer necesidades de información y de comunicación local; es un medio que hace presente el acontecer local y responde a la necesidad de pertenencia e inserción regional. La radio local podría competir con la televisión local, si llegara ésta a existir, en el sentido de satisfacer necesidades de referencia regional. El video, medio que ha tenido gran desarrollo en la última década, aparece muy útil en el trabajo educativo grupal, para incentivar la discusión y motivar al grupo. Su carácter grupal no es competitivo con la radio local ni con la televisión, pues, más que medios excluyentes son complementarios. La televisión aparece como el medio que otorga carácter de "público" a nivel nacional. También la radio local confiere el carácter de "público", pero más restringidamente; radio y televisión, al hacer pública una información, un evento, una iniciativa, ayudan a vencer la desconfianza, pues la privacidad (es decir, la circulación no pública) podría involucrar engaño. La televisión parece llevar a su máximo grado histórico actual la valoración y el prestigio público (ante sí y ante los demás); tiene, en consecuencia, una influencia más motivante que modeladora automática de opiniones, actitudes y conductas.

#### 5. *Medios y emisor*

Es posible advertir una búsqueda por identificar al emisor tras los mensajes y los medios; por indagar acerca de su calidad e intereses. El mensaje no influye en forma unilineal y directa; más bien hay una búsqueda de contexto: ¿quién lo dice y con qué intereses? A mayor organización social, mayor indagación acerca del contexto de los mensajes. Esto implica que medios y mensajes son crecientemente contextualizados en sus organizaciones emisoras. Hay una credibilidad externa al mensaje mismo otorgada por el prestigio (o desprestigio) de la organización emisora. Los mensajes no son percibidos aisladamente y de modo anónimo, sino contextualizados con sus organizaciones.

#### D. TAREAS PROXIMAS

Este artículo finalmente presenta tareas hacia el futuro. Si los nuevos conceptos planteados desde la recepción televisiva son acertados, necesitarán ser asumidos operativamente, tanto por las estaciones de televisión como por organizaciones de educación rural, para realizar experiencias controladas en espacios televisivos; y ello no será fácil por los prejuicios y los hábitos heredados por varias décadas. Creemos que la investigación de la recepción ofrece muchos importantes hallazgos acerca

de la percepción de lo educativo por parte del campesino. Por otro lado, la metodología del "laboratorio" es un excelente mecanismo para la interacción fructífera entre las necesidades de los receptores y los profesionales de la televisión. Nuestro propósito es, entonces, continuar esta línea de trabajo.

En nuestra opinión no es suficiente realizar una crítica a los conceptos teleducativos tradicionales; tampoco es suficiente el esfuerzo, necesario sin embargo, para explicar las razones de los fracasos. Es preciso avanzar más allá, buscando nuevas propuestas. La televisión aparece como un medio importante para contribuir al desarrollo campesino; investigada desde la percepción del campesino televidente, aparece más importante en aspectos antes descuidados y menos importante en cuestiones que se consideraban fundamentales en una concepción teleducativa tradicional. Esto puede ser fuente de nuevas hipótesis, no sólo para ser confrontadas con otras hipótesis descritas en libros, sino, más importante, en mi opinión, para ayudar a fundamentar nuevos cursos de acción comunicacional para el desarrollo. Desde la óptica de la recepción aparecen nuevas formas, que como la televisión, podrían potenciar la participación campesina en su propio desarrollo.

La televisión puede contribuir al desarrollo del sector campesino primeramente *valorizándolo como productor de bienes y como actor social público*. Desde la recepción esto aparece más importante, aunque más complejo, que ciertas recetas conductistas para modelar actitudes y comportamientos supuestamente modernos. La primera y más básica acción cultural que realiza la televisión es considerar (o desacreditar) al campesino como actor social público económica y socialmente relevante. Este proceso ocurre cuando el campesino aparece como actor en la televisión, actor productivo y socialmente activo; no basta, entonces, con interpelar externamente al campesino desde la televisión, pues sería objeto y no actor de la comunicación. Si esta consideración básica es omitida, un proceso educativo no parece apuntar al éxito.

En virtud de lo anterior, los programas y temas percibidos como educativos por el campesino no constituyen franjas especiales con temas de interés segmentado. Si bien es posible imaginar franjas destinadas a satisfacer necesidades segmentadas del área rural, pensar únicamente en programas específicos podría contribuir a marginalizar aún más al campesino. Las formas televisivas percibidas como educativas tampoco aparecen específicas y excluyentes. La teleducación para el campesino puede beneficiarse si se aparta de los modelos clásicos de la tecnología educativa y se acerca más a la experiencia latinoamericana en educación popular e informal, con la cual algunos programas y formas televisivas guardan mayor cercanía. Las organizaciones de prestigio que trabajan en el desarrollo rural podrían robustecer su accionar mediante su presencia en la televisión, y de ese modo su acción grupal también se potenciaría. Lo grupal y lo masivo no aparecen excluyentes, sino, por el contrario, reforzándose mutuamente.

Al acentuar estos puntos de vista, no interesa desacreditar la importancia de la escuela formal, como lo hacen algunos críticos en América Latina, en forma incomprensible; el acceso y la calidad de la educación formal, en efecto, han sido siempre una reivindicación del pensamiento progresista, por lo que esa polémica parece poco productiva<sup>17</sup>. En cambio, desde la óptica de la televisión y del televidente-receptor nos interesa señalar que existe la necesidad y la utilidad social de otro concepto educativo, elaborado a base de las percepciones culturales del propio televidente.

Las energías y los recursos de los organismos nacionales e internacionales preocupados del desarrollo rural pueden encontrar, entonces, nuevos caminos para estimular una televisión cultural y educativa de menor costo, más coherentes con las condiciones del propio medio y con las necesidades percibidas por los propios receptores campesinos en los países en desarrollo.

<sup>17</sup>Sobre esta polémica, véanse los trabajos reunidos en *Educación popular y movimientos sociales*, Propositiones 15, SUR Ediciones. Santiago, 1987. También "La escuela y la educación popular" en *Cuadernos de Educación*, 173. Año XIX, CIDE, Santiago de Chile, mayo de 1988.

## Capítulo VII

### CAMPESINADO Y BIOTECNOLOGIA. NOTAS PARA UNA REFLEXION

*Alexander Schejtman*

En estas páginas se procura abrir un campo de reflexión desde la perspectiva de quien, siendo lego en el tema de la biotecnología y habiéndose aproximado a ella por medio de trabajos de divulgación, ha hecho, sin embargo, un cierto recorrido en el análisis de la economía campesina que le permite intuir que las opciones que pueden surgir de la biotecnología pueden contribuir de modo significativo al fortalecimiento de la agricultura campesina que —todo parece indicar— nos acompañará todavía por largo tiempo.

En este estudio se intenta desarrollar de modo sintético cinco ideas básicas interrelacionadas: a) que la agricultura campesina está lejos de extinguirse en un horizonte temporal importante desde el punto de vista de la política económica y de la política "política"; b) que dicha agricultura posee atributos y potencialidades que la convierten en uno de los elementos clave de la seguridad alimentaria; c) que la biotecnología tiene la potencialidad de elevar significativamente la productividad de las unidades agrícolas de pequeña escala; d) que las opciones técnicas funcionales al propósito anterior estarán recién disponibles alrededor de la segunda década del próximo siglo, y e) que lo anterior crea un espacio temporal para la constitución de un marco institucional que, al amparo de la adopción generalizada de prácticas derivadas de la genética convencional, permita la adaptación y adopción de los resultados de la biotecnología cuando éstos hayan madurado.

Este intento de vincular la agricultura campesina con la biotecnología puede parecer —y no estamos seguros de que no lo sea— un ejercicio de socioficción, si se considera que opciones tecnológicas avanzadas no han alcanzado al mundo campesino y que en algunas regiones, la incorporación de los insumos más tradicionales (arados, riego, etc.) es todavía un objetivo por lograr. Creemos, sin embargo, que una reflexión más sobria y objetiva sobre las restricciones que enfrenta el desarrollo futuro de nuestros países obligará a mirar con menos desdén que en el pasado las potencialidades de los recursos propios y, entre ellos, a una parte significativa de la tierra y de su gente.

#### A. LA NECESIDAD DE MODERNIZAR LA AGRICULTURA CAMPESINA

En estudios anteriores, al hacer referencia al debate entre campesinistas y proletaristas (o descampesinistas) sobre el ritmo y grado de descomposición de la agricultura campesina y de evaluar las posibilidades de su absorción productiva en el ámbito urbano-industrial, señalamos que, aun admitiendo que su peso relativo en la población y en el empleo total había descendido a un ritmo acelerado desde la posguerra, constituía una falsa analogía considerar este descenso como homólogo al experimentado por los países desarrollados en el proceso de transformación de sus estructuras productivas. Destacamos entonces que había que abandonar la ilusión de una rápida desaparición del problema campesino implícita en el optimismo con que se percibía el papel renovador de la industrialización sustitutiva de la segunda posguerra, y plantearse con decisión la tarea de revalorizar el espacio rural para retener, en tareas productivas, a la fuerza de trabajo que tendía a migrar, pues: i) no resultaban socialmente deseables los términos en que se había producido la disminución de la población rural y ii) en el corto plazo y desde el punto de vista de la política

económica, el campesinado seguiría aumentando en términos absolutos en la mayoría de los países de la región.

Existen antecedentes recientes sobre la dinámica sociodemográfica del agro de varios países de la región (Brasil, Colombia, Chile, etc.) según los cuales se ha producido un quiebre en la tendencia a la reducción de la tasa de crecimiento de la población económicamente activa agrícola que, en el caso de Brasil se ha traducido incluso en "un aumento increíble de 469 403 predios y de 1 353 227 personas ocupadas" en unidades menores que 10 hectáreas, lo que contrasta con la reducción tanto en el número de unidades como de personas ocupadas experimentada en el período 1975-1980 (Tulio Barbosa, 1987).

El quiebre de las tendencias demográficas aludidas parece haber ido acompañado también de una interrupción de la tendencia al crecimiento de la productividad por hombre, como lo indica el hecho de que mientras hasta fines de los años ochenta el crecimiento del producto agrícola superaba significativamente el crecimiento de la población activa, esta situación se invirtió a partir de dicho año<sup>1</sup>.

Aunque los antecedentes anteriores serían por sí solos suficientes para dar fundamento a la necesidad de fortalecer la agricultura campesina, deben agregarse los que se derivan de la adopción de la seguridad alimentaria como objetivo nacional prioritario y de la posición estratégica que en su logro ocupa, precisamente, el sector de la agricultura campesina, pues en todos aquellos países que cuentan con una proporción significativa de su población activa en el área rural coinciden, en el campesinado, la presencia simultánea de parte importante de la población con problemas de acceso alimentario y con recursos necesarios para su potencial solución.

Según estimaciones de la CEPAL vigentes a 1980, en 11 de un total de 16 países sobre los que se disponía de información, las familias rurales en condiciones de pobreza crítica superaban, en números absolutos, a las familias urbanas en dicha condición, a pesar de que sólo en seis de ellos la población rural era superior a la población urbana. Para el conjunto de la región, más de 54% de las familias pobres pertenecían al sector rural, superando incluso el nivel de 70% en cinco de los países analizados.

Desde el punto de vista de la contribución de la agricultura campesina a la oferta alimentaria, ciertas estimaciones realizadas por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO parecen indicar que los pequeños productores generaban 51% del maíz, 77% del frijol, 61% de las papas y casi un tercio de la producción del arroz; asimismo en este sector al parecer se encuentran cerca de cuatro quintas partes de las existencias de ganado porcino de la región.

Considerando los datos disponibles para diversos años en algunos países, cabe señalar que en el caso de México, cerca de 70% del maíz y del frijol probablemente son originados por la agricultura campesina; en el Brasil, es probable que el sector campesino genere 52% de la producción de maíz, 63% de la de frijol y 68% de la de yuca; en el Ecuador, 45% del maíz y 71% del frijol, 48% de las papas y 67% de la oca parecen corresponder a producción campesina; en Colombia casi la mitad de la producción de trigo y maíz es generada por los pequeños productores, elevándose esta participación a 79% para el frijol y 60% para la yuca; en Costa Rica, entre 55 y 60% de la producción de maíz, frijol y papa probablemente es asimismo de origen campesino; en el Perú dos terceras partes de los cereales para la alimentación humana (excluido el arroz) así como entre 70 y 80% de los tubérculos, las menestras, las legumbres y hortalizas son al parecer generadas por la pequeña agricultura. En términos agregados, puede estimarse que alrededor de 41% de la producción agrícola para consumo interno —a la que debe agregarse cerca de un tercio de la producción de agroexportación— es generada por la agricultura campesina (López Cordovez, 1982 y E. Ortega, 1982).

Conjuntamente con lo anterior, cabe tener presente que las formas de organización de la

<sup>1</sup>Según estimaciones preliminares de la CEPAL la relación entre crecimiento del producto y crecimiento de la población que en las décadas de 1960 y 1970 llegaba a alrededor de 9:1, en el período 1980-1985 alcanzaba a una relación de 0.9:1. CEPAL, *Crisis del desarrollo social: retos y posibilidades* (CI/L. 413), marzo de 1987, cuadro 17, p. 76.

producción al interior de la agricultura campesina tiene una serie de características que la hacen particularmente funcional a los términos en que tendrá que abordarse el logro de la seguridad alimentaria en el contexto de restricciones impuestas por la crisis que enfrentan las economías de la región; entre dichas características cabe señalar: i) el grado de intensificación potencialmente alcanzable en el uso de la mano de obra es mayor en las unidades campesinas que en las empresariales y conduce, a igualdad de otros recursos, a generar un producto mayor por persona *ocupable* (aunque no por persona ocupada), lo que es socialmente más importante en períodos de amplio desempleo; ii) la densidad de insumos importados por unidad de producto —aun si se logran los niveles técnicos que el fortalecimiento de la agricultura campesina requería para expresar su potencialidad— serán inferiores a los que de modo directo o indirecto, se derivan de la producción empresarial<sup>2</sup>; iii) 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 inexistentes: tierras de menor potencial, fuerza de trabajo intransferible, capitalización del “tiempo libre”, etc.; iv) es altamente probable que para calidades de tierra comparables, los incrementos en el uso de insumos industriales (agroquímicos y otros) en la agricultura campesina signifiquen incrementos de la producción superiores a los que cabría esperar en el sector empresarial, dado el nivel relativo que el uso de dichos insumos ya ha alcanzado en éste.

El hecho de que estas potencialidades de la agricultura campesina no se hayan manifestado o lo hayan hecho sólo de modo parcial, no constituye una característica intrínseca de esta forma de producción, sino que es más bien 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 (como compradores y vendedores de insumos y productos y como vendedores de fuerza de trabajo) y del tipo de relación que suele establecer con ellos el aparato institucional público.

El fortalecimiento de la economía campesina debe entenderse como un proceso de modernización de los patrones tecnológicos empleados en ella y no como un incremento de la eficiencia de los recursos con que cuenta *actualmente* dicho sector, pues, como correctamente lo ha destacado Schultz, se trata de productores “eficientes pero pobres”. El acceso a opciones tecnológicas coherentes con la “lógica de manejo” de la economía campesina que permitan incrementos significativos de la productividad, constituye un ingrediente necesario (aunque no suficiente) para dicho fortalecimiento; un ingrediente complementario está constituido por las transformaciones necesarias del entorno socioinstitucional en que está inserta la economía campesina, lo que determina las condiciones de intercambio de ésta con el resto de la economía.

La frustración de algunas de las expectativas, generadas a raíz del surgimiento de las variedades de alto rendimiento de la denominada “revolución verde”, es ilustrativa de los riesgos que están implícitos en hacer abstracción de la repercusión social potencial del cambio técnico, pues, como lo han destacado varios autores (A. Pearson, C. Hewitt, K. Griffin, A. de Janvry, etc.), los incrementos significativos de la productividad tuvieron como contraparte una polarización (o un incremento de la heterogeneidad) aún mayor de la estructura productiva. Ello, porque las características del “paquete tecnológico” (alta densidad de insumos comprados, más riesgos), en ausencia de un sistema eficiente de crédito y seguro que facilitara el acceso a los pequeños productores, unido a un ingrediente de mecanización que, aunque no era intrínseco a la tecnología constituyó el componente con el cual fue adoptada en buena parte de la región, limitó la adopción de las variedades de alto rendimiento a la agricultura capitalista mediana y grande.

A partir de los efectos concentradores, polarizadores y marginalizantes que han caracterizado en varios de los países de la región la adopción de patrones de modernización del tipo de los de la “revolución verde”, así como consideraciones provenientes del ámbito de la ecología, diversos analistas (adscritos, generalmente a organizaciones no gubernamentales dedicadas a la asistencia del campesinado), bajo el propósito —inobjetable por definición— de buscar una “tecnología apropia-

<sup>2</sup>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.

da para el campesinado” han impulsado una serie de iniciativas de investigación y difusión de lo que en rigor constituye una “arqueología tecnológica”. Aun cuando muchas de las técnicas así generadas redundan en un mayor control campesino de las condiciones técnicas del proceso productivo, no se ha comprobado aún en términos generales que la situación de pobreza, que se deriva necesariamente de los bajísimos niveles de productividad de los medios de producción gestados con este enfoque, tienda a eliminarse o a disminuir.

Sin perjuicio de las coincidencias que en buena medida se tengan con el diagnóstico relativo al efecto que el patrón de modernización ha tenido en la situación del campesinado, cabe señalar que la estrategia anterior, al hacer de la tecnología en sí la fuente de “perversidad” termina por invertir las cosas, pues en último término, es el entorno socioeconómico en que está inmersa la actividad lo que determina la falta de “neutralidad” del proceso de selección y adopción tecnológica.

De lo que en rigor se trata es más bien de buscar qué elementos de entre los que ofrece el avance científico-tecnológico existente contribuyen mejor a incrementar la producción y productividad campesinas; cuáles son los mecanismos que permiten articular dicho conocimiento con lo que un autor ha denominado el *corpus y la praxis* científico-tecnológica del campesinado<sup>3</sup>, y cuáles son las condiciones socioinstitucionales que es necesario crear para asegurar el control campesino de los procesos de producción renovados y de al menos una parte de los beneficios derivados de su renovación.

## B. LA CONTRIBUCION POTENCIAL DE LA BIOTECNOLOGIA

Existe, como se destaca en un informe de 1982 de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), una gran diversidad de definiciones de lo que se entiende por biotecnología, por lo cual, con el ánimo de evitar la excesiva ambigüedad, sugiere definirlo como “la aplicación de principios de la ciencia y de la ingeniería al procesamiento de materiales a través de agentes biológicos destinada a producir bienes y servicios” (p. 22) entendiendo, por “agentes biológicos” los microorganismos, las enzimas y las células animales y vegetales utilizables en los procesos de transformación de diversos materiales.

Aunque en dicha definición parecen incluirse procesos de muy antigua data (como los de fermentación empleados en la producción de cerveza, quesos, yogur, pan, etc.), los comentarios que siguen se refieren a nuevas y poderosas técnicas de manipulación genética que se han ido desarrollando a lo largo del último cuarto de siglo y cuya aplicación a la producción agropecuaria y alimentaria tiene todavía carácter embrionario. Nos referimos específicamente a técnicas tales como el ácido ribonucleico recombinante, la síntesis química de los genes, la fusión celular y la fertilización *in vitro*.

La sola mención de las técnicas correspondientes muestra que en este caso se trata de una verdadera revolución de la forma misma de hacer agricultura y crianza de ganado, pues es posible romper las barreras biológicas a las que hasta ahora estaban sujetas incluso las formas más modernas de desarrollo de variedades de alto rendimiento y de mejoramiento de los hatos ganaderos.

En el ámbito de la agricultura los principales contrastes entre la llamada “revolución verde” y la “biorrevolución” pueden sintetizarse del modo que se muestra en el cuadro 1.

Entre las áreas vinculadas a la producción agrícola en las que se esperan resultados de la biotecnología a plazos que van desde los 10 a los 20 años están: la fijación de nitrógeno, que permitirá reducir la utilización de nitrógeno sintético; el incremento de la eficiencia fotosintética

<sup>3</sup>Un diseño de este tipo supone “...la comprensión de la lógica que está detrás de las decisiones de producción de la (agricultura) tradicional... El reconocimiento de los suelos y de las condiciones de precipitación que enfrenta el productor son útiles solamente si los planificadores de proyectos (léase también los responsables del desarrollo tecnológico) también entienden la forma en que los productores internalizan estas condiciones agroclimáticas al tomar sus decisiones de producción. El conocimiento de las pautas de razonamiento en los productores constituye un insumo tan necesario a un proyecto exitoso de desarrollo rural como lo son los razonamientos a distancia de los agrónomos y de los economistas” (Baraona, 1985).

Cuadro 1  
COMPARACION DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE  
LA REVOLUCION VERDE Y CON LA DE BIORREVOLUCION

Características	Revolución verde	Biorrevolución
Cultivos afectados.	Trigo, arroz, maíz.	Potencialmente todos los cultivos, incluso las hortalizas, las frutas, los cultivos de exportación (a saber, aceite de palma, coco), especias, esencias.
Otros productos afectados.	Ninguno.	Productos pecuarios, farmacéuticos, alimentos procesados.
Áreas afectadas.	Algunos países subdesarrollados y algunas áreas (esto es, si hay irrigación, tierras de calidad, transporte, etc.).	Todas las áreas; todos los países; todas las localidades incluidas las tierras marginales (por sequía, salinidad, toxicidad, AI, etc.).
Desarrollo y difusión tecnológica.	Básicamente sector público o cuasi-público.	Fundamentalmente el sector privado (empresas multinacionales y firmas iniciadoras, en que las primeras dominan la comercialización).
Derechos de propiedad.	Poca relevancia de patentes y de protección a las variedades de plantas.	Procesos y productos patentables y protegidos.
Inversión en investigaciones I & D.	Relativamente baja.	Relativamente alta.
Capacidad científica.	Genética convencional y ciencias agrícolas complementarias.	Biología molecular, más genética convencional.
Cultivos desplazados.	Ninguno (excepto el germoplasma de variedades y razas tradicionales).	Potencialmente todos.

*Fuente:* F. Buttel, M. Kenney y J. Kloppenburg. "From Green Revolution to Biorevolution: some observations on the changing technological bases of economic transformation in the Third World", *Economic Development and Cultural Change*, 1985.

de las plantas; el incremento del contenido proteínico de algunas variedades de cereales, mayor tolerancia al agua salina, obtención de variedades vegetales con mayor resistencia a las enfermedades, insectos y herbicidas, y de plantas resistentes a la sequía, y por último, ahorros significativos de tiempo y espacio en los procesos de desarrollo o de nuevas variedades de plantas (en la medida en que se pueda desarrollar la mutagénesis y los procesos de evaluación en una masa creciente de células en el laboratorio, más que en organismos completos, como ocurre actualmente), etc.

En el ámbito de la producción pecuaria están en proceso de transformación radical las técnicas de producción, en particular las de ganado bovino, que permitirán, cuando alcancen su plena madurez, acelerar de modo significativo los procesos de mejoramiento del hato<sup>4</sup>, así como la exportación de material genético de alta calidad en forma rápida y a muy bajo costo<sup>5</sup>.

<sup>4</sup>La técnica desarrollada en esta materia consiste en inducir a través de hormonas, la superovulación de hembras de alta calidad (ocho o más huevos por año que son fertilizados por inseminación artificial y extraídos al cabo de seis días para ser trasplantados a nodrizas de cualquier calidad en las que se completa el período de gestación). Adicionalmente, se ha logrado en los laboratorios dividir estos embriones en dos o más unidades y luego por sexos, de modo de permitir la implantación de embriones hembra o macho dependiendo de si lo que se desea obtener es ganado para leche o para carne.

<sup>5</sup>"Técnicas para la preservación de embriones permiten guardar en un *freezer* del tamaño de una maleta hasta 100 embriones y transportarlos a cualquier lugar del mundo... con un costo inferior al de trasladar un animal maduro y evitar

Varios de los resultados esperados parecieran encerrar la posibilidad de elevar significativamente los niveles de productividad de las unidades campesinas por la vía de reducir las necesidades de insumos comprados (fijación de nitrógeno e intensificación fotosintética); y de elevar los rendimientos y la productividad de los cultivos en tierras marginales (mayor tolerancia al agua salina y a las enfermedades y resistencia a la sequía), incrementar los rendimientos de carne y/o leche de hatos reducidos, etc. La materialización de estas promesas supone, sin embargo, un largo y complejo recorrido en los campos de la investigación, de la producción de insumos biotecnológicos y de la difusión y adopción de dichos insumos por parte de los pequeños productores, aspectos a los que nos referiremos en las páginas siguientes.

El hecho de que las promesas eventuales resulten estimulantes no debe ocultar los serios peligros que supone asumir una actitud pasiva frente a su concreción, a la espera de adoptar los resultados generados en los países desarrollados, pues ello podría traer consecuencias que agudizarían el ya grave incremento de la dependencia tecnológica. Dichos peligros se refieren a: i) el carácter privado y patentable de los resultados obtenidos de la biotecnología, cuya producción y comercialización tiende a concentrarse en las grandes industrias químicas, lo que puede conducir a costos de insumos que los hagan inalcanzables para la pequeña producción; ii) la tendencia, sobre todo de la industria química a desarrollar insumos biotecnológicos que permitan reforzar y no reemplazar el insumo químico producido por la misma, como ocurre, por ejemplo, con la investigación de variedades de semillas resistentes a la intensificación del uso de determinados herbicidas<sup>6</sup>; iii) la redefinición de ventajas comparativas y el desplazamiento de productos tradicionales de exportación<sup>7</sup>; iv) el alto costo que supone la transición de la fase de laboratorio a la fase industrial de la producción de insumos biotecnológicos, así como el del conjunto de investigadores que es necesario reunir para poner en marcha la fase de investigación<sup>8</sup>.

De las consideraciones anteriores se desprenden ciertos corolarios relativos al diseño de los programas de desarrollo de la biotecnología en los países de la región.

1. Necesidad de una gran selectividad en las líneas de investigación y desarrollo de biotecnología que se pretende impulsar de modo de concentrar en éstas los escasos recursos disponibles. Esta selectividad podría guiarse, entre otros, por los siguientes criterios: i) concentrarse en procesos que eleven la producción y la productividad de los componentes básicos de las dietas nacionales; ii) privilegiar líneas que eliminen las barreras técnicas que enfrenta la agricultura campesina, y permitir una mayor autonomía y mayor control de los procesos productivos por parte de las pequeñas y medianas unidades; iii) asegurar que en dichos procesos se necesiten menos insumos importados.

2. Proceder a la integración regional de los esfuerzos de investigación en biotecnología incluidas la formación y capacitación del personal requerido<sup>9</sup>.

---

adicionalmente los requerimientos normales de cuarentena. Un beneficio adicional de esta técnica de enfriamiento es que el embrión trasplantado recibe inmunidad respecto a los microorganismos patógenos del medio ambiente de su nodriza, elevando significativamente la sobrevivencia del becerro”.

<sup>6</sup>Así, por ejemplo, la investigación orientada a la obtención de una variedad de soya resistente al insecticida triazine permitiría su cultivo a continuación del cultivo de maíz, que es resistente a este herbicida (Bifani, 1986, p. 21, y Buttell y Kenney, 1985, p. 67).

<sup>7</sup>Tal es el caso, por ejemplo, de la producción de proteína unicelular, que tenderá a desplazar los derivados de la soya en la alimentación animal; el caso de la conversión de aceites inferiores en aceite de cacao; la obtención de fructosa a partir del maíz, que desplazará al azúcar de caña, etc. (Buttell y Kenney, pp. 76 y 77).

<sup>8</sup>Ilustrativo de lo anterior es el contraste entre el presupuesto y la dotación de personal programado por el Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el de una de las empresas líderes en biotecnología (GENENTEC), pues mientras el primero se planteaba un presupuesto de 8 600 000 dólares con un personal de 168 investigadores que incluían a 50 con grado de doctor, la firma en referencia tenía 70 doctores entre 350 miembros del personal y disponía de un presupuesto anual de 21 000 000 de dólares (Buttell, Kenney y otros, *ibid.*, p. 43).

<sup>9</sup>Una evaluación de las iniciativas existentes a la luz de los objetivos mencionados, conjuntamente con mostrar la presencia de complementariedades potenciales, permitiría reevaluar la pertinencia de continuar iniciativas nacionales que

3. Buscar formas de interesar a investigadores, universidades o pequeñas compañías de los países desarrollados en el desarrollo conjunto de líneas de investigación coherentes con los objetivos nacionales y regionales<sup>10</sup>.

La aplicación del protocolo sobre biotecnología que forma parte del convenio de integración entre Argentina y Brasil puede constituirse en el punto de partida de una iniciativa a la que sumen otros países de la región.

### C. EL MARCO INSTITUCIONAL Y LAS TAREAS DE GENERACION Y DIFUSION

Aunque no existe gran precisión en las estimaciones sobre fechas de maduración de los diversos programas de investigación actualmente en curso, es improbable que las líneas de interés a las que se hizo referencia más arriba hayan alcanzado condiciones de producción a escala antes del primer decenio del siglo XXI, pues, a los obstáculos que tienen todavía que superarse a nivel de laboratorio, se agregan los no menos complejos problemas de su transición a la fase de producción industrial y, si a ello le agregamos las dificultades inherentes a la difusión entre los usuarios potenciales de los nuevos insumos, es evidente que todavía hay un largo camino por recorrer para que las nuevas opciones tecnológicas puedan pasar a constituir prácticas adoptables. Se trata por lo demás de una situación afortunada, pues crea la posibilidad de ir construyendo desde la base las condiciones para que una vez disponibles los insumos, éstos encuentren un marco adecuado para su adaptación y adopción.

En los países desarrollados la tríada constituida por la investigación, la producción y la adopción, o si se quiere, entre las actividades de laboratorio, la producción industrial de los nuevos insumos y su incorporación a procesos productivos de la agricultura, ha tendido, en general, a pasar desde iniciativas tomadas en el primero de los ámbitos indicados hacia el tercero de ellos, sin perjuicio de la creciente integración entre las fases de investigación y la eventual fase de producción (comercialización), sobre todo si se considera la tendencia creciente de las empresas transnacionales a: i) adquirir acciones en las firmas dedicadas al desarrollo de biotecnología y financiadas con capital de riesgo; ii) ampliar o establecer su capacidad interna de investigación, e incluso iii) "impulsar una ola sin precedentes de acuerdos de financiamiento para investigación con universidades dedicadas a la investigación biotecnológica de punta" (Buttel y Kenney, p. 37)<sup>11</sup>.

En la mayoría de los países de la región, no sólo no está constituida la tríada a que se ha hecho referencia, sino que incluso las estructuras de difusión de las tecnologías convencionales entre los productores son bastante precarias, sobre todo las relativas a la agricultura campesina. En este sentido es muy importante tener presente que las tecnologías que surjan de la biología molecular *no son alternativas a las de la genética clásica* sino que, por el contrario, tienen entre sí estrechas complementariedades: "una de las nuevas tecnologías —por ejemplo, la fusión protoplástica o artificial de dos células— permite a los reproductores superar las incompatibilidades entre las plantas. Pero la planta que de ello resulte debe ser seleccionada, regenerada y evaluada bajo condiciones de terreno, de modo de asegurar que el cambio genético sea estable y que los atributos de la nueva variedad satisfagan los requerimientos comerciales" (Office of Technological Assessment, 1981, p. 16).

En otras palabras, de lo que se trata es *de constituir una estructura participativa de adaptación y*

---

están lejos de disponer de los recursos y de la masa crítica de investigadores y/o que tienden a emular líneas de investigación en desarrollo más válidas para los países centrales.

<sup>10</sup>"La industria de biotecnología no constituye aún un monopolio impenetrable... y las pequeñas empresas iniciadoras están ávidas de financiamiento y más dispuestas a la firma de acuerdos recíprocos que las grandes multinacionales" (Buttel y Kenney, *op. cit.*, p. 87).

<sup>11</sup>Entre otras compañías están Sandoz, Shell, CIBA-GEIGY CELANESE, Garchill y Occidental Petroleum. En general, la mayoría de las iniciativas en esta materia corresponden a empresas transnacionales de las áreas petroquímica y farmacéutica.

*difusión tecnológica en torno a la adopción de aquellos avances ya conocidos de la genética convencional o clásica que sean coherentes con las características y necesidades de la economía campesina.*

La constitución de un marco institucional alternativo para la adaptación y difusión tecnológica requiere: i) la descentralización de los procesos de experimentación; ii) la desconcentración de los recursos destinados a ese propósito; iii) la jerarquización de los niveles problemáticos pertinentes; iv) la delegación, en instancias locales gestionadas por los propios productores, de las actividades de experimentación y evaluación *in situ* de las tecnologías ofrecidas, y, finalmente, v) el establecimiento de un sistema interactivo de información y comunicación que vincule las actividades de experimentación local con otras de igual rango, y de éstas entre sí en conjunto con actividades de nivel regional y nacional a lo largo de una red que abarque todas estas instancias. El acelerado desarrollo con el consiguiente descenso en los costos experimentados en la producción de infraestructura de las telecomunicaciones y de la informática (*hardware*) resultan claramente instrumentales a la creación de una red de este tipo.

Habría por lo menos tres razones para sustentar la mayor eficiencia potencial de esta alternativa respecto a las formas convencionales asumidas por los sistemas de generación, adaptación y difusión de tecnología agropecuarias orientadas hacia el campesinado: i) que la gran diversidad de condiciones ecológicas en que se presentan los problemas técnicos específicos a lo largo y ancho del territorio sólo es percible por quienes conocen lo que un autor ha llamado "la idiosincrasia de su medio ambiente" (A. Pearse); ii) que las posibilidades de convertir en un recurso la participación organizada de la población requiere "ámbitos territoriales e interlocutores institucionales muy próximos", y iii) que sólo en un ámbito de este tipo es posible ejercer alguna capacidad de corregir o de reorientar algunos de los atributos de la opción técnica ofrecida por quienes se suponen sus eventuales beneficiarios.

Aun si el resultado de las iniciativas nacionales o regionales en materia de creación de nueva tecnología no se orientara en la dirección esperada o no rindiera los frutos deseados y surgieran en los mercados mundiales o como fruto de la actividad de centros internacionales sin fines de lucro, alternativas coherentes con los objetivos de modernización de la pequeña producción, la ausencia de un marco institucional como el sugerido terminaría por convertirse en un obstáculo para la incorporación de dichos adelantos por parte de este sector de productores, dando lugar, esta vez con implicaciones aún más serias, al tipo de sesgos que han caracterizado la adopción de las semillas de alto rendimiento en diversos países de la región.

#### Bibliografía

- Altimir, O., "La dimensión de la pobreza en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL* N° 27, Santiago de Chile, 1979.
- Baraona, R., "La matriz campesina de preservación, difusión, adopción y rechazo", *Proyecto de Investigación*, fotocopia facilitada por el autor, 1985.
- Barkin, D., *El fin del principio*, Centro de Ecodesarrollo, México.
- Bull, A.; Holt, G.; Lilly, M., *Biotechnology: Tendances et perspectives internationales*, OECD, París, 1982.
- Buttel, F., M. Kenney y J. Kloppenbrug, "From Green Revolution to Bio Revolution: some observations on the changing technological bases of economic transformation in the Third World", *Economic Development and Cultural Change*, 1985.
- Caballero, J.M. y Malerra, H., "Estilos de desarrollo y política alimentaria: Tendencias y dilemas en América Latina", FAO/RLAT/803-1, 1983.
- CEPAL, "América Latina en el umbral de los 80", E/CEPAL/G.106, Santiago de Chile, noviembre, 1979.
- CEPAL, "Reunión de Expertos CEPAL/UNESCO sobre las consecuencias para América Latina y el Caribe de los adelantos de la Biotecnología incluida la ingeniería genética", LC/G.1315, Santiago de Chile, agosto, 1984.
- CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina*, edición 1984, LC/G.1337, Santiago de Chile, 1985.
- División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, "Análisis y diseño de la política alimentaria: Lineamientos de un enfoque sistémico", documento presentado al Taller sobre Análisis y diseño de la política alimentaria, Lima, agosto, 1985.
- FAO, "Seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe, 18ª. Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe", LARC/84/6, mayo, 1984.
- George, S., *The hunger problematique and a critique of research*, UNU, HSDRGPID/UNUP--163, Japón, 1980.

- Hopkins y Puchala, "Perspectives on the International Relations of Food", en *International Organization*, vol. 32, N° 3, Estados Unidos de América, 1978.
- López Cordovez, L., "Panorama general de las transformaciones, tendencias y perspectivas en América Latina" (fotocopia), por publicarse en *Pensamiento Iberoamericano* N° 9, ICI, Madrid, 1985.
- Malassis, L., *Economie agroalimentaire*, IAIS, París, 1973.
- Office of Technology Assessment, (OTA) Congress of the United States, *Impacts of Applied Genetics: Micro-organisms, plants and animals*, Washington, D.C.
- Ortega, E., "La agricultura campesina en América Latina. Situaciones y tendencias", *Revista de la CEPAL* N° 16, Santiago de Chile, abril, 1982.

## Capítulo VIII

### CAPACITACION NO CONVENCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL

Sergio M. Elliot

En una estrategia de cambio el componente educativo es esencial, sobre todo, si se aspira a que los efectos deseados tengan persistencia. No se trata de privilegiar un elemento más sobre los otros, como tampoco de postular un centrismo educativo para el desarrollo rural. Sabemos que se trata de un proceso complejo y multifacético que jamás puede depender de un solo factor, como tampoco de la acción de un solo nivel. Dentro de una estrategia general e integradora, consideramos que la educación debe desempeñar uno de los papeles protagónicos, porque el problema exige el desarrollo de actitudes nuevas, de nuevos conocimientos y de destrezas que den significado a las acciones que se emprendan en las otras áreas, las sustenten, las hagan relevantes y, sobre todo, les den permanencia.

Si como se afirma, una "condición del desarrollo de las economías campesinas es la asimilación y aplicación por parte de esos productores de nuevas técnicas de producción que les permitan aumentar su productividad e ingreso"<sup>1</sup>, la educación debe contribuir en todos los niveles: desde la formación de los profesionales (investigación, capacitación, extensión, etc.) hasta la planificación y aplicación de un currículo coherente con cada necesidad. Es un desafío en todos los planos: a nivel de la política educativa y de la planificación y el desarrollo curricular: "Esto requiere de una política del Estado encaminada a formar científicos y profesionales capaces de crear las tecnologías adecuadas, institucionalizar descentralizadamente los centros de investigación, formar "extensionistas" y trabajar directamente con los campesinos para considerar sus conocimientos ancestrales y así corregir de acuerdo con la experimentación las tecnologías recomendadas"<sup>2</sup>.

En un reciente estudio de Adolfo Figueroa, se concluye que es la educación la que hace posible, o impide, la adopción de la tecnología disponible. Factores como el crédito, si bien son esenciales, no deciden por sí solos la adopción tecnológica ni se traducen en productividad. "En un contexto de tecnología tradicional... la mayor cantidad de crédito no permite adoptar innovaciones. En contextos tecnológicamente dinámicos, el crédito viabiliza la adopción y entonces se esperaría un efecto positivo sobre la productividad; sin embargo, este efecto existiría sólo si la agricultura adoptara la innovación que está disponible en la microrregión y esta adopción depende de la educación"<sup>3</sup>.

Y la respuesta educativa debe ser proporcional a las exigencias, o toda la transformación que sea necesario impulsar corre el riesgo de ser solamente temporal, puesto que "el desarrollo rural de largo plazo dependerá del aumento en la capacidad productiva de los campesinos, esto es, en su capacidad de adoptar y generar innovaciones"<sup>4</sup>.

En este estudio no se discutirá la importancia de la educación en el desarrollo rural, ni una

<sup>1</sup>S. Molina S., "Elementos de una estrategia para mitigar la pobreza rural", en *Estudio sobre la pobreza rural*, FAO, Santiago de Chile, 1984.

<sup>2</sup>*Ibid*, p. 233.

<sup>3</sup>A. Figueroa, "Productividad y educación en la pequeña agricultura latinoamericana" en el Informe comparativo del Proyecto Productividad y aprendizaje en el medio rural, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Lima, 1985.

<sup>4</sup>*Ibid*, p. 185.

materia tan fundamental e inseparable del problema como es la inquietud sobre los estilos de desarrollo y los correspondientes estilos de educación<sup>5</sup>.

La realidad de nuestra región muestra que, independientemente del marco teórico y de las categorías de análisis que se empleen, las modalidades convencionales de capacitación están en permanente crisis cualitativa y de cobertura. Más aún, los esfuerzos por aumentar los logros en lo cualitativo generalmente tienden a dar por resultado una disminución del número de personas que pueden recibir tales beneficios. Por ello se empleará en cambio un enfoque de tipo operativo, presentando una modalidad no convencional —la educación a distancia— por su capacidad de satisfacer necesidades educativas con buenos niveles de logro y aumento significativo de cobertura. Más aún, nos referiremos básicamente a la capacitación a distancia dentro del contexto educativo general.

## A. RECURSOS Y CAPACITACION

Existe una percepción más o menos generalizada de que la capacitación en el área rural no está actualmente jugando el papel exigido por el desarrollo. Los recursos parecen siempre insuficientes y la extensión no logra cumplir con sus metas: "...a causa de la escasez de agentes de extensión debidamente calificados, la extensión sólo ha influido de manera limitada en el aumento de la producción y de los ingresos agrícolas"<sup>6</sup>.

Esta relación entre recursos disponibles para la extensión y la demanda de capacitación debe gravitar forzosamente en el grado de logro de los proyectos. La conclusión a que ha arribado Helen Abell no puede ser más negativa: "Un porfiado hecho sobre la mayor parte de los programas de asistencia internacional que han proliferado en los pasados veinticinco años es que relativamente pocos han extendido beneficios tangibles a la mayoría de la población rural en los así llamados países en desarrollo"<sup>7</sup>.

Frente a un desfase cada vez mayor entre oferta y demanda de capacitación, es indispensable preguntarse si el problema radica exclusivamente en la escasez de recursos o más bien en el empleo de metodologías de alta demanda. El problema puede tener un componente metodológico muy importante.

Preciso es reconocer que por medio de las acciones de capacitación en el área rural se ha acumulado una rica experiencia en el campo metodológico. Esto sigue teniendo vigencia para enfrentar los problemas que le dieron origen, pero asistimos también a patentes demostraciones de falta de respuestas significativas a una demanda educativa que crece en cantidad y complejidad. Cuando un aumento de las acciones de capacitación lleva implícito un aumento directamente proporcional de los costos, es natural que el problema de la oferta educativa sea enfrentado en un contexto que valoriza la economía de recursos por sobre las dimensiones reales del problema.

¿Puede pensarse en desarrollo rural sin el empleo de metodologías educativas eficientes?

La eficiencia es un término que despierta natural y espontánea resistencia, porque se lo asocia, casi inconscientemente, con un pragmatismo que está siempre dispuesto a sacrificar la calidad de los procesos y resultados por ciertos logros externos fácilmente perceptibles.

En la perspectiva metodológica en que nos situamos, el término eficiencia no tiene la connotación señalada. Estamos dentro de una concepción global de eficiencia, en la cual lo cuantitativo y cualitativo tienen su reconocimiento. Si el sistema debe ser, por ejemplo, participativo y favorecer la interacción, será poco eficiente si no lo hace; no se trata de ahorrar a costa de la calidad. La eficiencia que se busca no es de resta; no consiste en suprimir actividades de probada

<sup>5</sup>Un interesante planteamiento sobre el tema puede encontrarse en G.W. Rama, "Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina", Buenos Aires, CEPAL-Kapelusz, 1984.

<sup>6</sup>W.D. Maaluf y T.E. Contado, "Capacitación y capacitación en el servicio", en *Adiestramiento para la agricultura y el desarrollo rural*, FAO, Roma, 1984, p. 43.

<sup>7</sup>H.C. Abell, "Extension strategy-imitative or innovative", en B.R. Crouch y S. Chamala, *Extension, Education and Rural Development*, vol. 2, Nueva York, John Wiley and Sons, 1981, p. 11.

capacidad educativa, sino en seleccionarlas y organizarlas en forma diferente, de modo que jueguen el mismo rol, pero dentro de un distinto proceso de diseño curricular e instruccional.

Como sistema diferente de organizar los procesos educativos, las acciones a distancia pueden llenar este vacío metodológico, aumentando la eficiencia de la capacitación tanto en calidad educativa como en capacidad de cobertura. Significa, por lo tanto, una respuesta idónea para el desfase creciente entre oferta y demanda de capacitación que es urgente enfrentar.

## B. LA EDUCACION A DISTANCIA

### 1. Aspectos conceptuales

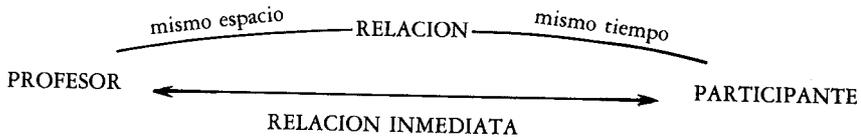
¿Es realmente posible la educación a distancia?

La respuesta a esta pregunta está relacionada con el desarrollo de técnicas de diseño instruccional y con la utilización del enfoque de sistemas como estrategia para enfrentar los problemas educativos.

Demasiadas veces se confunde la educación a distancia con el empleo de medios. Se privilegia en este enfoque el proceso de difusión por sobre el proceso educativo, y se otorga carácter central a los medios y no a los criterios educativos que deben utilizarse para organizar la educación a distancia. Resulta esclarecedor del significado y alcance de la educación a distancia cambiar la perspectiva de los medios a la de los procesos educativos.

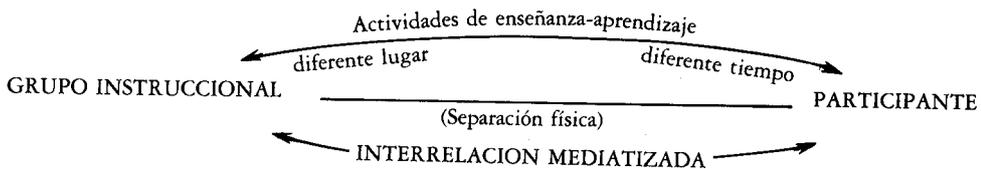
En una situación de aprendizaje de carácter presencial:

- la relación docente-discente es directa (relación inmediata);
- la relación en cada evento instruccional se realiza en un mismo lugar (mismo espacio);
- la relación en cada evento instruccional se realiza en una unidad de tiempo común (mismo tiempo).



La forma en que se organicen las diferentes actividades y recursos en un sistema instruccional debe estar en consonancia con las características de la respectiva situación de aprendizaje.

Los elementos que forman una situación de aprendizaje en una acción a distancia son diferentes a los que configuran una acción presencial.



Esta situación de aprendizaje distinta se caracteriza por el hecho de que:

- existe una relación mediaticada entre el grupo instruccional y el participante;
- las actividades de enseñanza-aprendizaje son realizadas en tiempos y lugares diferentes (excepcionalmente a veces hay tiempos iguales en los casos de transmisiones de radio o televisión en directo).

No se trata de enseñar a distancia —para lo cual lo esencial son los medios— sino de utilizar la distancia como elemento central en la estructuración del proceso instruccional. En este empleo de la

distancia lo que hace posible la manipulación de algunas variables —el tiempo y el lugar entre otras— que permite establecer un proceso individualizado y hasta personalizado de enseñanza y un sistema educativo de gran eficiencia en cuanto al uso de los recursos.

La distancia como variable educativa exige, además, que todo el proceso de diseño se centre en el aprendizaje. Cuando la relación entre el participante y el grupo instruccional no es directa, sino que aparece mediatizada, el participante deberá lograr los objetivos instruccionales a través de interacciones no convencionales. El proceso instruccional debe, por consiguiente, estar encaminado a proporcionar al participante actividades, recursos y situaciones educativas que sean realmente significativas desde el punto de vista del aprendizaje individualizado. En otras palabras, todo el proceso debe responder a las reales capacidades e intereses de cada participante, de modo que cada recurso o medio empleado constituya un elemento facilitador del aprendizaje. Un sistema a distancia es un sistema educativo obligadamente centrado en el aprendizaje y centrado en la persona de cada participante. De ahí que Holmberg haya señalado que en estos sistemas, la enseñanza debe ser “concebida como una actividad que estimula y facilita el aprendizaje y la educación como un todo, como un sistema centrado en el aprendizaje”<sup>8</sup>.

## 2. Aspectos metodológicos

Una situación de aprendizaje estructurada en torno a la distancia exige que la acción de los diversos recursos que se empleen en la mediatización instruccional sea de carácter autoinstruccional. Esta condición esencial ha sido posible gracias al desarrollo de la tecnología educativa, pues es el resultado de un cuidadoso proceso de planificación educativa que comprende la incorporación de procedimientos técnicos no sólo al nivel del diseño instruccional, sino a lo largo de todo el proceso. El marco general en que se inscriben estos procedimientos es el enfoque de sistemas.

Más que una estrategia, el enfoque de sistemas es una forma de pensar los problemas educativos que se sustenta en el método científico y que esencialmente consiste en:

- definir el problema;
- analizarlo y generar alternativas de solución;
- seleccionar la alternativa más adecuada;
- aplicar la alternativa seleccionada;
- evaluar y reformular.

Se caracteriza por privilegiar el todo por sobre las partes, por emplear modelos con mentalidad creativa y heurística, y por otorgar gran importancia a los procesos y productos, a los componentes, su estructura e interrelaciones, a la identificación y definición de los niveles de salida y a los controles de calidad conducentes a la optimización, etc.

El proceso permite definir un problema como efectivamente de capacitación, generar la estrategia más adecuada de solución, diseñar la puesta en marcha, evaluarla y reformularla. Todo esto es realizado con mentalidad heurística y dentro de un proceso de estructuración sistémica de la respuesta educativa.

El modelo no señala la estructuración porque ésta es congruente con cada realidad específica. En el momento en que se realiza la aplicación de esta metodología se define el sistema en función del problema y de la estrategia seleccionada.

Obviando una descripción de las etapas del proceso, sólo señalaremos que su empleo:

- Asegura que la necesidad detectada sea realmente un problema de capacitación que presenta una población determinada (población destinataria).
- Permite establecer una clara correlación entre el problema detectado y la solución adecuada.
- Hace que tanto la definición del problema como los diferentes elementos de la respuesta

<sup>8</sup>B. Holmberg, “The system of distance education”, 1977.

instruccional (métodos, medios, etc.) estén en concordancia con las características de la población.

- Posibilita el ajuste permanente de las diferentes situaciones, procedimientos y recursos de aprendizaje a las características de la población destinataria.
- Hace que la respuesta instruccional se estructure como sistema, de manera que se definan, en cada etapa, sus entradas, los procesos y productos esperados, se detecten las desviaciones (retroinformación) y se diseñen las actividades remediales (retroacción), para que el sistema tienda a la optimización de procesos y productos.

### 3. Formas de aplicación

Los medios que deben utilizarse en la educación a distancia son variados, así como variadas son las combinaciones de recursos que se pueden aplicar. En las modalidades convencionales, la relación directa entre el profesor y el participante ocupa casi toda la acción. En los comienzos de la educación a distancia, las interacciones del participante con los medios —impresos, programas de radio, máquinas de enseñar, etc.— tendieron a llenar todos los espacios disponibles. La investigación pedagógica y el tiempo han mostrado un camino más interesante que representa un punto de intersección entre la iniciativa del profesor y el valor de los medios. De este modo, educación a distancia no significa educación carente de interacciones personales directas. Por el contrario, supone una dosificación de éstas en que se privilegian la calidad de tiempo de encuentros significativos entre profesor y participantes por sobre la cantidad tradicional de relación directa.

Como se ha mencionado, las combinaciones posibles son múltiples. Van desde modelos muy simples y funcionales de, por ejemplo, un medio autoinstruccional escrito y encuentros grupales de aprendizaje para la capacitación de extensionistas, hasta recursos de aprendizaje audiovisuales y tutorías a poblaciones analfabetas.

Las formas más usuales son:

- el enfoque de multimedios;
- el enfoque de medio principal y medios auxiliares de reforzamiento.

No mencionamos las acciones en que se planifica una relación absolutamente mediatizada, sin interacciones personales, puesto que pueden considerarse prácticamente discontinuadas.

En el enfoque de multimedios, tal como su nombre lo indica, se distribuye en distintos medios (dos o más) el trabajo para el logro del conjunto de objetivos planteados. La responsabilidad está así repartida y el participante debe someterse a la influencia de todo el "paquete" instruccional formado, por ejemplo, por impresos, programas de radio, televisión, etc.

En el enfoque de medio principal y medios auxiliares de reforzamiento, todos los objetivos están expresados en un solo medio y los otros medios actúan sólo para integrarlos y para reforzar aspectos importantes, complejos, etc.

A modo de ilustración de las posibilidades de aplicación de acciones a distancia, nos referiremos a un sistema instruccional con medio principal escrito autoinstruccional y refuerzos de otros medios. Un enfoque de esta naturaleza rinde excelentes resultados en capacitación de extensionistas, por ejemplo.

Como se ha mencionado, en un sistema de medio principal —escrito o de otra naturaleza— el logro del aprendizaje debería estar asegurado con la sola interacción fundamental. ¿Es esto real? En acciones de capacitación a distancia que han utilizado sólo un medio principal impreso sin otro reforzamiento, se ha logrado alcanzar en aproximadamente 80% de la población casi 80% de los objetivos.

La explicación de este resultado se basa en el hecho que se trata de material autoinstruccional, de manera que uno de los elementos claves en los sistemas a distancia —cualquiera sea el medio principal o la combinación de multimedios que se emplee— es el aprendizaje, o más correctamente, la posibilidad de estructurar procesos autoinstruccionales. Aclarar las características de un

material autoinstruccional es entonces básico para comprender la potencialidad real de estos sistemas.

Cuando leemos un libro de nuestra especialidad solemos ir incorporando las conductas que nos interesan; estamos aprendiendo del texto. No debe concluirse con precipitación que basta el interés para hacer de un libro un material autoinstruccional. En el caso señalado, la persona aprende porque a lo largo de muchos años de experiencia ha adquirido los requisitos para enfrentarse al contenido y ha desarrollado las destrezas cognitivas para aprender de su sola lectura. Por lo tanto, el dominio de requisitos de conocimientos y de destrezas intelectuales es lo que hace posible que este lector "esté en actividad de aprendizaje" frente a la sola lectura del texto.

Mientras mayor sea el desfase entre requisitos y contenidos de un material, más difícil será lograr que las personas "estén en actividad de aprendizaje" frente a un medio. Por esta razón, en todo proceso educativo, se requiere algo más que un texto (cualquiera que sea la calidad del contenido, el interés de la población, la claridad de la redacción, la diagramación empleada o las ayudas didácticas incorporadas) para producir aprendizaje, como igualmente se necesita algo más que la sola calidad técnica para que una ayuda audiovisual (televisión, radio, etc.) se constituya en un medio de instrucción frente al cual el participante no esté solamente en actitud receptiva, sino que se vea impulsado a mantenerse en actividad de aprendizaje.

La tecnología educacional aporta una serie de técnicas que permiten incorporar al material —impreso, audiovisual, etc.— y las estrategias cognitivas que pueden faltarle al participante; asimismo, todo el proceso de enfoque de sistemas y de diseño instruccional hace que esta incorporación esté en concordancia con las verdaderas necesidades de la población destinataria. Todo ello se hace con miras a la autoadministración del aprendizaje, posibilitando gradualmente en el participante el crecimiento de su capacidad de aprender.

Estas características técnicas de los procesos de diseño instruccional son las que permiten contar con un medio principal autoinstruccional —sea o no escrito— y, por lo tanto, aplicar sistemas educativos que tienen de partida logros de aprendizaje adecuados prácticamente asegurados por efecto de la influencia del medio principal.

Como la responsabilidad básica recae sobre el medio principal, el empleo de otros recursos de aprendizaje concurre fundamentalmente para:

- hacer más significativas las experiencias de aprendizaje,
- aumentar el porcentaje de objetivos logrados por los participantes, y
- aumentar el porcentaje de aprobación de los participantes.

En otras palabras, se trata de aumentar la eficiencia del sistema en cuanto calidad y cantidad de aprendizaje.

En esta materia la experimentación está abierta habiéndose ya producido interesantes hallazgos en los rendimientos de lo que generalmente se designa como encuentros grupales de aprendizaje, en los trabajos de tutoría y monitoría, en el estudio de pares, etc. En otros términos, se rescatan formas privilegiadas de la educación presencial en un esquema de utilización temporal que compatibiliza la escasez de recursos y las grandes demandas de cobertura.

En síntesis, una acción que se sustenta en la aplicación del enfoque de sistemas y en técnicas de diseño instruccional puede:

- estructurarse como un proceso individualizado y bastante adaptativo de enseñanza, pues compatibiliza el proceso educativo con los estilos de aprendizaje de cada participante (medio principal autoinstruccional) y con sus reales capacidades e intereses (enfoque de sistemas);
- establecerse como un proceso de aprendizaje por dominio, de carácter modular, que se traduce en flexibilidad educativa y que permite el desarrollo de destrezas de aprendizaje y el seguimiento de itinerarios de capacitación;
- conseguir logros de aprendizaje muy aceptables aun en poblaciones heterogéneas, gracias a la manipulación de la variable tiempo;
- aumentar la eficiencia, al reducir al mínimo el empleo de recursos de aprendizaje más

complejos o costosos, cuyo uso se hace menos periódico y la administración más simple y económica.

Además, la existencia de un medio principal fácilmente reproducible convierte el problema del aumento de población en un problema de costos directos de impresión más costos de administración, que resultan bastante bajos en términos relativos. Así, el logro educativo puede conseguirse en un buen nivel sin que el aumento de la cobertura signifique un incremento en la demanda de recursos.

Por último, la utilización del enfoque de sistemas, con sus exigencias de evaluación de coherencia interna y externa, ordena y facilita el seguimiento de las acciones para la constatación de la permanencia de los resultados de las acciones en el tiempo o de las eventuales correcciones y de los reforzamientos que correspondan.

## Capítulo IX

# ELEMENTOS DE DINAMIZACIÓN SOCIAL PARA LA APLICACIÓN DE TECNOLOGÍAS ALTERNATIVAS EN LA AGRICULTURA CHILENA

Tonci Tomic

A partir de la crisis política que vivió el país en la primera mitad de la década de 1970, se han evidenciado profundas transformaciones en el aparato institucional y en el rol del Estado, el cual tiende a ser conceptualizado como un ente meramente encargado de la administración, que ha dejado al mercado como mecanismo asignador de recursos. En esta suerte de redefinición de las relaciones básicas sobre las cuales ha operado el sistema, se han generado una serie de nuevas instancias de acción y de participación en los distintos niveles del aparato social vinculados al ámbito no gubernamental.

Esas instancias han ido ocupando los vacíos dejados por el Estado como agente central en la promoción del desarrollo, lo cual ha ocurrido en un contexto de grandes necesidades y de condiciones de extrema marginación de grupos de población significativos. Frente a la gran interrogante de ¿cómo sobrevivir bajo estas nuevas condiciones?, es decir, de cómo maximizar el producto de la combinación de los escasos aunque diversos recursos con que se cuenta, aparece la cuestión tecnológica en el centro del problema, siendo este punto uno de los que permite la conexión entre estas nuevas instancias de acción y la sociedad en general y, específicamente, el sector rural.

Los esfuerzos por ampliar la oferta tecnológica comienzan por reconocer la dotación relativa de recursos de los campesinos e incorporar la significación que por ellos tienen los distintos espacios sociales, como son la región, la municipalidad y las organizaciones locales.

### A. ANTECEDENTES GENERALES DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

Las respuestas para los sectores marginados han tendido a estructurarse en torno a proposiciones basadas en las corrientes "alternativas", representadas en las nuevas organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, en América Latina y en Chile, a diferencia de la experiencia de Europa y los Estados Unidos, las propuestas alternativas no han surgido de una sobresaturación del desarrollo, sino que en forma opuesta, por lo inalcanzable que ha resultado el desarrollo para vastos sectores de la sociedad<sup>1</sup>.

#### 1. El concepto de desarrollo

El concepto de desarrollo se formula asociado a la idea de "calidad de vida"<sup>2</sup>. Por lo tanto, si bien es esencial alcanzar ciertos niveles de bienestar material, lo central es que éstos se logren como parte de un proceso participativo. El elemento fundamental consiste en "desbloquear", por medio de la "activación", a un sector social para que asuma sus necesidades y adopte los instrumentos para

<sup>1</sup>J. Bengoa, *Cuestiones del desarrollo alternativo*, serie documentos de trabajo N° 10, Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), Santiago de Chile, 1986.

<sup>2</sup>Véase Centro de Alternativas de Desarrollo (CEPAUR), "Desarrollo a escala humana", *Development Dialogue*, número especial, Santiago de Chile, 1986.

solucionarlas, y para que a través de las acciones mismas se desarrolle cada vez más como sujeto, y pueda abordar necesidades nuevas en forma más profunda, integral y permanente en el tiempo<sup>3</sup>.

Esta propuesta alternativa se basa en una concepción ética y moral de profundo contenido humanista, en la cual el crecimiento económico se concibe como un proceso integral de promoción del hombre en que se privilegian las relaciones horizontales de cooperación.

## 2. Estrategia y tecnología

Hasta el momento en que se reconoció la heterogeneidad intrarrural, no se percibía la posibilidad de modificación de la relación estrategia-tecnología, los agentes precursores del desarrollo. De hecho, nunca se cuestionó la creciente penetración de insumos y de maquinarias y equipos modernos en la actividad agropecuaria; por el contrario, esta dinámica era estimulada por todos los actores sociales y políticos. En la medida que el Estado reduce su intervención en el sistema, a la vez que aumenta el rol del mercado, tienden a agudizarse las diferencias estructurales entre los distintos agentes sociales. En este cambio de roles un sector de la sociedad ve sustancialmente reducido su nivel de bienestar relativo. El segmento que va siendo desplazado del circuito ascendente moderno<sup>4</sup>, comienza un proceso de revisión de su patrón de funcionamiento vislumbrándose como salida una estrategia que gire conceptualmente en torno a una recampesinización de la unidad productiva, mediante la revalorización de la autosuficiencia alimentaria, el trabajo familiar y el conocimiento técnico. Este conocimiento, de base empírica, ha sido procesado dando lugar a una tecnología de base científica, lo que ha permitido crear mecanismos de generación y difusión de la misma.

Una vez caracterizado y definido el entorno sobre el cual se ha decidido actuar el paso siguiente consiste en diseñar la estrategia. Cuando la estrategia significa 'cómo utilizar y combinar racionalmente todos los elementos de ese entorno relevante a fin de alcanzar un objetivo prefijado', el problema de la opción tecnológica pasa a ser central y comienza a incidir en la viabilidad y eficacia de la estrategia diseñada.

Desde el momento en que se plantea la idea de una tecnología diferente, subyace el carácter no neutral de la misma<sup>5</sup>. Esta percepción del fenómeno tecnológico cobra especial importancia cuando ocurre en un contexto social de inequidad. "La tecnología, en sus variadas manifestaciones es una parte significativa del mundo humano. Sus estructuras, procesos y alteraciones entran y se hacen parte de las estructuras, procesos y alteraciones de la conciencia humana"<sup>6</sup>, y por lo tanto, pueden agudizar ese contexto. Una segunda observación al respecto se refiere a la dinámica del proceso tecnológico. "La tecnología se parece al material genético, que lleva el código de la sociedad que lo concibió y desarrolló y que, dado un medio favorable trata de reproducir esa sociedad"<sup>7</sup>; por lo tanto, la variable tecnológica cada vez más ha pasado a ser un poderoso instrumento y elemento de la dinámica social.

El tipo de proposiciones tecnológicas que comienzan a discutirse son "flexibles" no "rígidas" (como suelen ser los "paquetes tecnológicos") e interactivas entre los agentes<sup>8</sup>, básicamente, técnicos y campesinos. Más que transferir tecnología, se trata de fomentar la adopción de un criterio frente al proceso tecnológico que le permita al campesino seleccionar y adaptar nuevas técnicas, e

<sup>3</sup>Centro de Educación y Tecnología (CET), "Agricultura orgánica: interrogantes y desafíos" en *Del macetero al potrero*, Santiago de Chile, Editorial Alfabetá, 1986.

<sup>4</sup>A éste obviamente se suma aquel segmento que nunca tuvo oportunidad de ascender.

<sup>5</sup>M. Baquedano, "Las tecnologías socialmente apropiadas y su contribución al diseño e implementación de políticas sociales en Chile", en *Del macetero al potrero, op. cit.*

<sup>6</sup>L. Winner, citado por A. Herrera, en *Desarrollo, medio ambiente y generación de tecnología apropiada* (E/CEPAL/PROY.2/R.1), Santiago de Chile, 1979.

<sup>7</sup>A. Reddy, citado por A. Herrera, *ibid.*

<sup>8</sup>J. Valenzuela y otros, *La producción campesina*, Centros para el Desarrollo Campesino y Alimentario (AGRARIA), Santiago de Chile, Editorial Tamarco, 1986.

incluso validar aquéllas que emanan de su conocimiento, lo que supone un importante componente de participación y creatividad.

La proposición tecnológica va desde la agricultura orgánica y biodinámica, de base agroecológica<sup>9</sup>, hasta las técnicas modernas que requieren capital y biotecnologías. En síntesis, lo que pretende la propuesta tecnológica alternativa es realizar una estrategia para alcanzar un nivel de estabilidad y seguridad *vital*, que tiene como base el sistema de producción campesino, procurando alcanzar niveles de *calidad de vida* compatibles con las posibilidades que puede ofrecer el grado de desarrollo de la sociedad en la actualidad.

### 3. Los agentes precursores

La base institucional que ha promovido esta forma de desarrollo ha estado integrada por las organizaciones no gubernamentales (ONG). La caracterización de estos organismos es central para entender su modo de acción y el grado de éxito de su cometido.

Dichas organizaciones comenzaron a aparecer en Chile en la década de 1950, si bien, "su verdadero desarrollo parte cuando la Iglesia Católica asume un rol activo en la función social. Con posterioridad al Concilio Vaticano II se observó una aceleración, en la constitución y difusión de estas instituciones, tanto por la renovación eclesial que significó dicho Concilio, como por la oportunidad de relación con las clases subalternas, abiertas por las iglesias, frente a un Estado generalmente autoritario"<sup>10</sup>. La plataforma intelectual que constituyó la base de estos organismos provenía básicamente de las universidades y de los partidos políticos.

Estos grupos se desligaron de los organismos tradicionales en respuesta a una sensación de estancamiento progresivo, esperando encontrar en las nuevas instituciones mayor efectividad. Esta dinámica se vio potenciada por la situación particular que experimentaron las universidades y los partidos políticos con posterioridad al año 1973.

Entre estos tres polos —universidades, iglesias y partidos— las organizaciones no gubernamentales conquistaron un espacio propio que creaba una articulación *sui generis* de los valores característicos de esas tres instituciones. Su inserción logró realizar un corte horizontal en el verticalismo de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, generándose un sistema de trabajo basado en áreas de acción local y presupuestos anuales renovables. Sin embargo, es importante tener presente que estas organizaciones cumplen una función determinada, y que si bien ocuparon un espacio, no debe entenderse que a la larga puedan ser capaces de copar todas las instancias. Dicho de otra forma, es imposible que reemplacen a las superestructuras de la sociedad.

### 4. Sujetos de la acción

El grupo social al que se dirige la tecnología alternativa es todo el espectro campesino que se desenvuelve en el agro chileno, lo cual significa un número potencial superior a las 400 000 familias<sup>11</sup>. La motivación central es incorporar las especificaciones de cada substrato dentro del segmento, contrarrestando el sesgo productivista característico de los programas tecnológicos tradicionales, los que en definitiva han favorecido sólo a agricultores medianos y grandes.

Para este efecto, se han identificado las distintas categorías de campesinos según los recursos que manejan: desde campesinos asalariados o pobladores rurales hasta grupos organizados en cooperativas o comunidades (véase el cuadro 1).

<sup>9</sup>M. Altieri, *Agroecología: base científica de la agricultura alternativa*, Universidad de California, Berkeley, 1983.

<sup>10</sup>R. Fernández, "Las ONG, una nueva institucionalidad en América Latina", Seminario preparativo de la II Consulta internacional de la CMCH/AD, Río de Janeiro, 1985.

<sup>11</sup>E. Ortega, *El campesinado y las transformaciones agrarias*, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) (en imprenta), Santiago de Chile, 1987.

Cuadro 1  
CHILE: AGENTES SOCIOECONOMICOS DEL AGRO CAMPESINO

Pobladores rurales	Minifundistas y pequeños productores	Cooperativas y comuneros indígenas y no indígenas	Parceleros de la reforma agraria
<p>Derivados de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Sectores que surgen del proceso de modernización en la mediana y gran propiedad agrícola;</li> <li>— la reorientación productiva de predios agrícolas (trigueros a ganaderos; de cultivos tradicionales a frutícolas);</li> <li>— la subdivisión de las tierras y,</li> <li>— la venta de parcelas por deudas con el sistema bancario.</li> </ul> <p>Representan la extrema miseria rural. Poseen sitios de 100 a 150 m<sup>2</sup> a las orillas de los caminos.</p> <p>Sus ingresos provienen del PEM, POJH<sup>a</sup> y de trabajos temporales en predios vecinos.</p> <p>Absolutamente desorganizados y representan de 200 a 300 000 familias.</p>	<p>Poseen entre ½ y 1 hectárea de tierra en el minifundio, y de 1 a 3 hectáreas en el caso de pequeños productores, generalmente erosionada.</p> <p>Cuentan con exceso de mano de obra familiar.</p> <p>Carecen de una cultura productiva de pequeña propiedad.</p> <p>Parte significativa de su ingreso lo obtienen en el PEM y POJH y con trabajos temporales en épocas de recolección.</p> <p>Sector altamente desorganizado.</p> <p>Representan no menos de 200 000 familias.</p>	<p>Poseen tierras en las modalidades de cooperativas o comunidades ligadas a un rubro productivo: agricultura (en el caso mapuche), ganadería o forestal (ex sociedades campesinas que se han adjudicado la tierra).</p> <p>Sus conocimientos sobre explotación y manejo del rubro requiere tecnología moderna y capital abundante.</p> <p>Poseen exceso de mano de obra y son monoprodutores.</p> <p>Tienen un buen nivel de organización interna.</p>	<p>Campesinos con buena tierra, pero sin una cultura productiva intensiva. Fueron formados en la producción de la hacienda y luego en el asentamiento.</p> <p>Deben producir para el mercado por poseer deudas que deben cancelar en efectivo.</p> <p>Están sufriendo la pérdida de la tierra o la subdivisión exagerada.</p> <p>Están desorganizados. También enfrentan el problema de exceso de mano de obra, al no poder migrar los jóvenes a las ciudades.</p> <p>Se les calcula en aproximadamente 50 000 familias.</p>

Fuente: CET, "Informe del CET y su trabajo" borrador para discusión, mimeo, Santiago de Chile, 1984.

<sup>a</sup>Programas gubernamentales de empleo de emergencia.

## B. LOS FUNDAMENTOS DE LA TECNOLOGIA ALTERNATIVA

El desarrollo de la tecnología en la agricultura ha permitido al ser humano alcanzar cada vez mayores grados de control y manejo sobre un conjunto de variables del medio ambiente que determinan el proceso de producción.

Uno de los fundamentos básicos del cambio tecnológico observado en décadas pasadas fue el decremento sostenido de los costos medios de producción; sin embargo, para acceder a éstos, se requería un conjunto de requisitos que iban desde variables netamente productivas hasta cuestiones histórico-culturales que mediatizaban la posibilidad de incorporar eficientemente los flujos tecnológicos. La evolución del proceso de cambio técnico en estas condiciones significó una redistribución de excedentes que ha redundado en un deterioro sostenido del nivel de vida de un vasto sector social: campesinos, pobladores o minifundistas, con lo cual han quedado excluidos de los beneficios de la agricultura moderna.

Ante esta incapacidad de inserción beneficiosa, comenzaron a utilizarse las tecnologías alternativas, justamente entre los grupos de mayor postergación social, tanto rurales como urbanos. No es casualidad que en el país, el desarrollo de estas formas de acción ocurriese principalmente en los campos de la salud, la vivienda y la alimentación. Las tecnologías alternativas suelen surgir al margen de la institucionalidad formal, lo cual requiere un importante grado de participación; por lo tanto, se trata de un método distinto de "hacer las cosas", para enfrentar y resolver problemas. El concepto de tecnología agrícola utilizado no se refiere exclusivamente a los instrumentos de producción, sino que también a las formas de organización de la producción y de la vida cotidiana<sup>12</sup>. De ahí que el eje de esta propuesta consiste en un esfuerzo por elevar el nivel de autosustentación, reduciendo los de aquellos recursos (insumos) vinculados al circuito comercial capitalista, que por diferentes razones que son asequibles a este grupo social.

Las ventajas de la tecnología alternativa para los potenciales usuarios rurales se pueden resumir como sigue:

Son socialmente activadoras debido a que no son mecánicamente trasplantables de un entorno a otro, sino que son los propios agentes quienes deben resolver el problema objetivo que enfrentan.

Son culturalmente compatibles con el estrato campesino. No cuestionan su lógica de funcionamiento ni requieren su transformación como sistema de producción.

Son ecológicamente coherentes, ya que su objetivo no es transformar el ecosistema, sino optimizar las condiciones de funcionamiento del mismo, a fin de que éste logre expresar su potencial productivo.

Son económicamente eficientes al minimizar los costos de producción y utilizar una gran proporción de recursos locales, en gran medida autogenerados y valorados por el mercado.

Este conjunto de razones hacen de las tecnologías alternativas opciones válidas y factibles de ser concretadas en una política de promoción y desarrollo para aquellos sectores sociales que sufren una creciente marginación.

### C. ASPECTOS METODOLOGICOS

En la actualidad, las economías campesinas son virtualmente formas alternativas de organización de la producción agropecuaria<sup>13</sup>; en efecto, la lógica ordenadora de este tipo de explotaciones ha estado empíricamente sustentada en principios agroecológicos prácticamente desde su constitución. Sin embargo, el desafío que estos sectores enfrentan hoy es muy distinto al del pasado, dado que en el actual contexto no tienen una articulación totalmente funcional con el sistema que les permita asumir plenamente los elementos de la modernidad.

Paralelamente con el desarrollo de nuevas tecnologías, es un requisito básico que el campesino se transforme en un agente activo y creativo para enfrentar un contexto social y económico integrado, en el sentido de que está expuesto a un conjunto de estímulos y elementos frente a los cuales deberá poder seleccionar aquéllos que mejor le resulten para alcanzar sus objetivos.

Todo esto se ha traducido en el gran esfuerzo desplegado por las organizaciones no gubernamentales para desarrollar metodologías que favorezcan la formación de comunidades compuestas por sujetos sociales activos, incluidas las tecnologías alternativas<sup>14</sup>.

#### 1. Metodología

Las organizaciones de apoyo han iniciado una discusión profunda en materia de metodología de

<sup>12</sup>F. Vió, *Elementos para un desarrollo tecnológico alternativo*, presentado al Proyecto de tecnología campesina y organización, Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), Santiago de Chile, 1982.

<sup>13</sup>Véase E. Wolf, "Una mera imitación", en *Revista CERES*, FAO, N° 115, vol. 20, N° 1, Roma, 1987.

<sup>14</sup>El alternativismo se entiende en esta etapa, más que como otro estilo, como una ampliación de la matriz de posibilidades tecnológicas.

trabajo en programas de desarrollo, que tiene como objetivo desarrollar una comunidad campesina endógenamente.

Los aspectos centrales de una propuesta objetivo debe considerar los elementos que deberían estar presentes en una comunidad campesina ideal. Estos serían<sup>15</sup>:

- Conciencia de su realidad, posibilidades y limitaciones.
- Ubicación en el contexto nacional.
- Necesidades básicas satisfechas.
- Participación de toda la comunidad en instancias adecuadas de participación.
- Solidez de la familia como núcleo social básico.
- Estructura orgánica adecuada, con buen funcionamiento y con dirigentes idóneos y representativos.
- Identidad como comunidad campesina e identificación con ella de todos sus miembros.
- Uso adecuado de los recursos propios, con conciencia de conservación de la naturaleza.
- Integración con otras comunidades y con la sociedad en general.
- Manejo técnico-productivo apropiado y comercialización fluida.
- Relaciones de solidaridad, confianza, amistad.
- Perspectivas para la juventud que contribuyan a que permanezca en la comunidad.

Sin embargo, el diagnóstico de la realidad actual dista mucho de esta situación objetivo, por lo cual se propone un marco metodológico-programático en cuatro etapas y a tres niveles (véase el cuadro 2).

Esta metodología ha sido aplicada por los programas de desarrollo comunitario que llevan adelante las distintas organizaciones. En este tipo de esquema la decisión tecnológica debe ser resuelta en la etapa dos.

El marco metodológico que utiliza el Centro de Educación y Tecnología (CET) (véase el cuadro 3) es una variante del modelo general, que a partir de la realidad de los campesinos y su unidad productiva, persigue como finalidad desarrollar la comunidad campesina e integrarla plenamente al conjunto del sistema social y económico<sup>16</sup>.

Todo programa de desarrollo debe considerar dentro de su metodología el momento en que la comunidad apoyada esté suficientemente "madura" para continuar sola o mediante una ayuda distante y puntual.

Es fundamental reconocer y asumir los "bloques" de la gente y de las instituciones que dificultan el inicio y la realización de un proceso de desarrollo integral desde la base social. Este "bloqueo" es esencialmente psicológico y constituye una verdadera barrera para el desarrollo; algunos de los elementos de este fenómeno son la inercia, la pasividad, el fatalismo, la dependencia, etcétera.

Es necesario que las instituciones de apoyo con las propias organizaciones populares lleguen a definir una imagen objetivo del desarrollo que desean para las comunidades de base. La metodología del desarrollo debe integrar lo tecnológico con lo social en cada una de las actividades, especialmente en la capacitación, de manera de no consumirse en esfuerzos puramente técnicos ni puramente sociales. La perspectiva del desarrollo integral obliga a armonizar ambos aspectos en los individuos, en los grupos y en la sociedad.

La metodología de trabajo de las organizaciones no gubernamentales debe ser capaz de integrar el desarrollo urbano con el desarrollo campesino, concibiendo ambos como aspectos de un mismo problema, aunque cada uno con particularidades propias.

En síntesis, la metodología de trabajo tiene por finalidad lograr la incorporación plena de los sujetos al desarrollo, de manera orgánica y teniendo como eje la autosustentabilidad del proceso,

<sup>15</sup>Informe del Encuentro Metodología de Trabajo en Programas de Desarrollo, organizado por el Acuerdo de Colina, Santiago de Chile, 1986.

<sup>16</sup>*Ibid.*

Cuadro 2  
FASES EN UN PROCESO DE DESARROLLO COMUNITARIO RURAL

Unidad	Situación actual	Etapa I	Etapa II	Etapa III	Etapa IV	Propuesta objetivo
Familia	—	D	Explotación de parcela			—
	—	E		—		
	—	S		—		
	—	B		—		
	—	L		—		
Comunidad	—	O		Relaciones comunes		—
	—	Q	—			
	—	U	—			
	—	E	—			
Relación externa	—	O			Integración y participación externa	—
	—			—		
	—			—		
	—			—		

*Fuente:* Informe del encuentro Metodologías de Trabajo en Programa de Desarrollo, organizado por el Acuerdo de Colina, Santiago de Chile, 1986

que debe surgir de la base; por lo tanto, no pueden perderse de vista conceptos tales como democracia, descentralización y desconcentración.

## 2. Estrategia

La estrategia propiamente tal se desarrolla a dos niveles: uno formado por programas de asistencia, y otro, por programas de promoción<sup>17</sup>.

### a) *Programas de asistencia*

Se incluyen en estos programas todas aquellas actividades que dicen relación directa con el sistema de producción, lo que contempla la investigación tecnológica y la experimentación, así como la ejecución de programas concretos en comunidades campesinas que se fundamentan en tecnologías alternativas.

La investigación teórica se desarrolla en centros de apoyo (lo que ocurre en algunos casos en convenio con otras instituciones o universidades y últimamente con organismos públicos). A la vez, se realiza investigación experimental en predios de las mismas instituciones e investigación-acción en predios de campesinos; ambos funcionan como centros demostrativos y de difusión.

### b) *Programas de promoción*

Estos programas a su vez consultan varios aspectos, a saber:

—*Capacitación.* Esta línea de trabajo básicamente tiende a apoyar teóricamente a los campesinos en materia de manejo y comprensión de las nuevas tecnologías, de su uso y su generación.

<sup>17</sup>S. Gómez, *Programas de apoyo al sector campesino en Chile*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Serie Material de discusión, N° 26, Santiago de Chile, 1982.

Cuadro 3  
SINTESIS DE LAS ETAPAS DEL ESQUEMA METODOLOGICO, APLICADO  
A UNA COMUNIDAD CAMPESINA

E T A P A S				
	1ª	2ª	3ª	4ª
Problema central.	Desbloqueo mental. Recuperación de autoconfianza.	Reorganización de la parcela.	Desarrollo de la comunidad.	Relaciones hacia fuera de la comunidad.
Análisis para la acción.	Diversos subsistemas por separado.	Análisis de sistema técnico relacionando los subsistemas de producción.	Análisis del sistema social y del ecosistema en relación con el sistema de producción.	Análisis del sistema externo y relaciones con los otros sistemas.
Actividad central.	Diversas, según los intereses de los grupos.	Plan de explotación. Gestión.	Planificación del conjunto de actividades de la comunidad.	Organización de las relaciones hacia fuera.
Desarrollo de la organización.	Organización de grupos de trabajo por actividades.	Organización como productores.	Organización del conjunto de la comunidad. Autoridad democrática. Participación de base.	Integración de la comunidad a organizaciones más amplias
Desarrollo de la conciencia (temática de reflexión social).	Dignidad y valor del campesino. Somos capaces.	La identidad campesina: productor de alimentos.	El valor de la organización. Solidaridad y cooperación campesina.	El movimiento campesino, la sociedad y el cambio social.

*Fuente:* Centro de Educación y Tecnología (CET), *Fundamentos y metodología de una experiencia de desarrollo desde la base* CET, memoria, Santiago de Chile, 1981, mimeo.

—*Formación.* Esta es la línea central de programas; aquí es donde se procura “desbloquear” y “activar” a los individuos, mediante suministro de información, dinámica de grupos, etc., a fin de ir configurando una determinada “actitud” en los actores hacia su entorno, que les permita progresivamente alcanzar mayores niveles de participación y desarrollo individual.

—*Organización.* Si bien este punto está muy relacionado con el anterior, tiene su énfasis en la “formación” a nivel de comunidades; esto suele consistir en la selección y formación de monitores que hacen de difusores y estructuradores de la comunidad, asumiendo el rol de líderes como parte constitutiva de la comunidad.

#### 4. EXPERIENCIAS EN MATERIA DE TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS

Esta última sección relata el esfuerzo de los diversos organismos no gubernamentales para crear una

base de conocimiento técnico a fin de llevar adelante programas que se enmarquen en un concepto de desarrollo alternativo; además, se incluye una descripción de las diferentes experiencias que se han realizado, y de las vías por medio de las cuales este tipo de tecnologías se han difundido al sector campesino. Es necesario aclarar que no fue posible disponer de información acerca de la forma en que se sistematiza la vinculación de estas organizaciones con una comunidad campesina determinada.

En términos generales, la línea de desarrollo alternativo que ha aparecido en el escenario agrario de Chile ha sido estimulada por organizaciones no gubernamentales y sólo recientemente el gobierno ha comenzado a interesarse por esta temática. Consecuentemente, el grado de cobertura y penetración de las experiencias llevadas a cabo es limitado y aun se consideran como unidades muestrales.

La idea que predomina es la acción desde y en la base (predio, comunidad o localidad). Este enfoque puso rápidamente de manifiesto los vacíos existentes en este tipo de estrategias, en materia de conocimiento tecnológico<sup>18</sup>.

La acción desde la base no se contradice con la acción superestructural; es más, existe clara conciencia acerca de la necesaria complementación sinérgica de ambas, dado que no se concibe el proceso de desarrollo a nivel nacional como una sumatoria de iniciativas locales<sup>19</sup>.

Sin embargo, una cuestión fundamental es la que se refiere a la viabilidad real de esta nueva forma de asumir el desarrollo, dado que la experiencia es bastante reducida. Los grupos de variables que aparecen claramente percibidos en la estrategia de los organismos promotores son: en primer lugar, la cuestión tecnológica y en segundo término, el trabajo de dinámica social y formación que se hace con los grupos o comunidades participantes.

El proceso de aplicación de las tecnologías alternativas se concibe bajo un enfoque heterodoxo que arranca de la realidad objetiva, y no de un conjunto rígido y dogmático de principios, de tal suerte que no se plantea un cambio absoluto en la plataforma tecnológica, sino su incorporación gradual a los distintos sistemas de producción. Obviamente el grado de incorporación de la tecnología alternativa crece en la medida que decrecen las condiciones para operar en un sistema capitalista, y de ahí que se proyecte con más fuerza en los sectores más frágiles y desposeídos; por lo tanto, aun debe ser entendida básicamente como un complemento del estilo prevaleciente.

Por otra parte, la generación de tecnologías alternativas ha significado una ardua tarea, tanto porque el vacío de conocimientos en esta materia es importante, como porque la ausencia del aparato del Estado ha hecho necesario crear instancias a partir de instituciones no gubernamentales, lo cual es muy difícil en un país que hasta hace poco tenía un Estado fuerte.

### 1. *Antecedentes generales*

Para obtener el conocimiento técnico se ha trabajado en tres líneas de investigación: investigación en sistemas de producción, investigación en manejo de recursos y recuperación y mejoramiento de técnicas de producción campesina.

Con respecto a la primera línea de investigación se ha examinado todo el sistema de producción campesina, reconociéndose como marco básico la unidad de producción familiar y comenzándose por lo elemental, esto es, por garantizar, dados los recursos, la autosuficiencia alimentaria, maximizando el valor nutritivo del material comestible cosechado (este elemento es común y considerado básico por todos los programas existentes). Ello se complementa con acciones relativas a la salud y la vivienda, pues como requisito se trata de garantizar un nivel mínimo de estabilidad vital. Paralelamente con esta acción, en ciertos casos se realiza un manejo productivo de mayor escala sobre la base de recursos locales —lo cual no excluye los recursos externos—, a fin de comercializar dicha producción.

<sup>18</sup>CET, "Fundamentos y metodología...", *op.cit.*.

<sup>19</sup>*Ibid.*

Una de las organizaciones más consolidadas en el país en materia de investigación-acción es el Centro de Educación y Tecnología, de la Comisión de Investigación en Agricultura Alternativa (CET-CIAL), donde se ha trabajado en el diseño de cinco sistemas de producción específicos en función del tamaño, el tipo de agente y la región agroecológica en que está situada la unidad de producción, según se muestra en el siguiente esquema:

<i>Agente</i>	<i>Localidad</i>	<i>Región</i>
Pobladores rurales	— Colina	Región Metropolitana
	— Quilicura	Región Metropolitana
Minifundio de riego	— Chimbarongo	VI Región
	— Colina	Región Metropolitana
Parceleros de riego	— Chimbarongo	VI Región
	— Lampa	Región Metropolitana
Pequeño productor sin riego	— Temuco (campesino mapuche)	IX Región
	— Temuco (campesino "huinca")	IX Región
	— Chiloé (campesino huilliche)	X Región
Sociedades campesinas	— Santo Domingo (Campoalegre)	V Región
	— Concepción (Chaimávida)	VII Región

El objetivo de estos programas es definir módulos de producción que permitan rescatar la lógica que articula un sistema de producción específico, de manera tal, que un campesino determinado pueda plantear su solución predial con referencia a este marco conceptual.

Los elementos que buscan satisfacer estos diseños de sistemas de producción son los siguientes:<sup>20</sup>

- Conservación y mejoramiento del recurso natural.
- Adecuación de las especies vegetales y animales a las condiciones agroecológicas locales.
- Búsqueda de la correcta diversidad entre los distintos componentes de manera de obtener un nivel de estabilidad adecuado.
- Diseño de un sistema con alto grado de productividad sostenida y autosuficiencia, que otorguen autonomía e independencia al campesino.
- Maximización del reciclaje y de la utilización de los recursos locales y prediales.
- Manejo de plagas y enfermedades, favoreciendo el control natural a través de un hábitat diversificado, control cultural y complementado con control biológico para determinadas plagas primarias.
- Manejo del suelo mantenido, mejorando sus propiedades biológicas mediante el contenido de materia orgánica.

El fundamento teórico del método utilizado para organizar productivamente las explotacio-

<sup>20</sup>Comisión de Investigación en Agricultura Alternativa (CIAL), *Memoria anual de actividades, 1985-1986*, Santiago de Chile, 1986.

nes se basa, en general, en la "metodología clínica de los ecosistemas prediales"<sup>21</sup>. Esta estrategia se fundamenta en los principios agroecológicos de producción. La proposición productiva se enmarca en un modelo general de sistema predial (véase el gráfico 1), que es coherente con la lógica de funcionamiento de la unidad familiar campesina.

A modo de ejemplo, se puede citar el diseño del "huerto familiar intensivo" sobre la base de principios agroecológicos, concebido para pobladores rurales, el cual también ha sido probado en grupos pobres urbanos. El diseño ha sido ampliamente difundido y utilizado por los diversos organismos de apoyo, habiendo sido elaborado por el Centro de Educación Tecnológica (CET)<sup>22</sup>. Este huerto familiar básicamente comprende la producción de hortalizas para el autoconsumo.

Con base en esta experiencia, se propuso un huerto familiar intensivo específico para la zona central de riego<sup>23</sup>, el cual considera el uso de 25 variedades de hortalizas en una superficie de 74 m<sup>2</sup>. Los resultados de estas experiencias en materia productiva son interesantes; en efecto, este diseño arrojó una producción promedio de 1.52 kilogramos de hortalizas por día, lo cual permite alimentar a una familia de 7.6 personas adultas; además, su bajo costo permite ser fácilmente utilizado por sectores rurales y urbanos pobres.

Una experiencia análoga fue llevada a cabo en la zona sur del país, con un diseño que contempla 17 hortalizas en 96 m<sup>2</sup>, llegándose a resultados similares a los de las anteriores<sup>24</sup>.

En síntesis se puede afirmar, luego de la puesta en práctica de esta proposición, que para el segmento de pobladores rurales existe ya una respuesta productiva concreta, que permite maximizar el uso de los escasos recursos de que disponen.

Una segunda proposición productiva, de mayor envergadura, es la que se refiere al sector minifundiaro de la zona central de riego. Ya se ha evacuado un diseño productivo para este segmento, "el huerto campesino orgánico"<sup>25</sup>, considerando una superficie de 4 200 m<sup>2</sup>, que se basa en un sistema de rotación de seis años, en que los componentes de la granja son hortalizas (nótese que se repite conceptualmente el diseño del huerto familiar intensivo), chacras, cereales, forraje, frutales, árboles y animales.

El CET-CIAL ha evacuado un importante número de investigaciones que tienen como base teórica la agroecología, y en las cuales se recogen elementos de la agricultura orgánica, la biodinámica, la cero labranza, etc., en el marco de cuatro áreas de investigación prioritarias:

- a) El suelo y su manejo (labranza, fertilidad, conservación, riego y biología).
- b) Producción primaria (cultivos, praderas, frutales, forestales y malezas).
- c) Defensa de cultivos (manejo ecológico de plagas y enfermedades).
- d) Producción animal (rumiantes, monogástricos, reciclaje y fauna benéfica).

Estas cuatro áreas de investigación se complementan, pues están concebidas a partir de un sistema de producción, definido como el conjunto de componentes y procesos productivos de un ecosistema predial, que está destinado a cumplir un determinado objetivo de producción.

Estos son quizá los centros con más experiencia en materia de creación tecnológica desde el punto de vista de la metodología. Existen otras instituciones que también se enmarcan en esta actividad, pero su orientación se dirige hacia la recuperación, mejoramiento y difusión de tecnologías y prácticas históricamente utilizadas en los medios campesinos; éste es el caso, del

<sup>21</sup>Véase J. Gastó *et al.*, *Clínicas ecosistémicas silvoagropecuarias. Fundamentos y metodología*, México, D.F., Universidad Autónoma Agraria, 1975.

<sup>22</sup>A. Infante *et al.*, *Descripción de un sistema de producción intensivo de hortalizas a nivel familiar bajo tecnología orgánica*, tesis de grado, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1986.

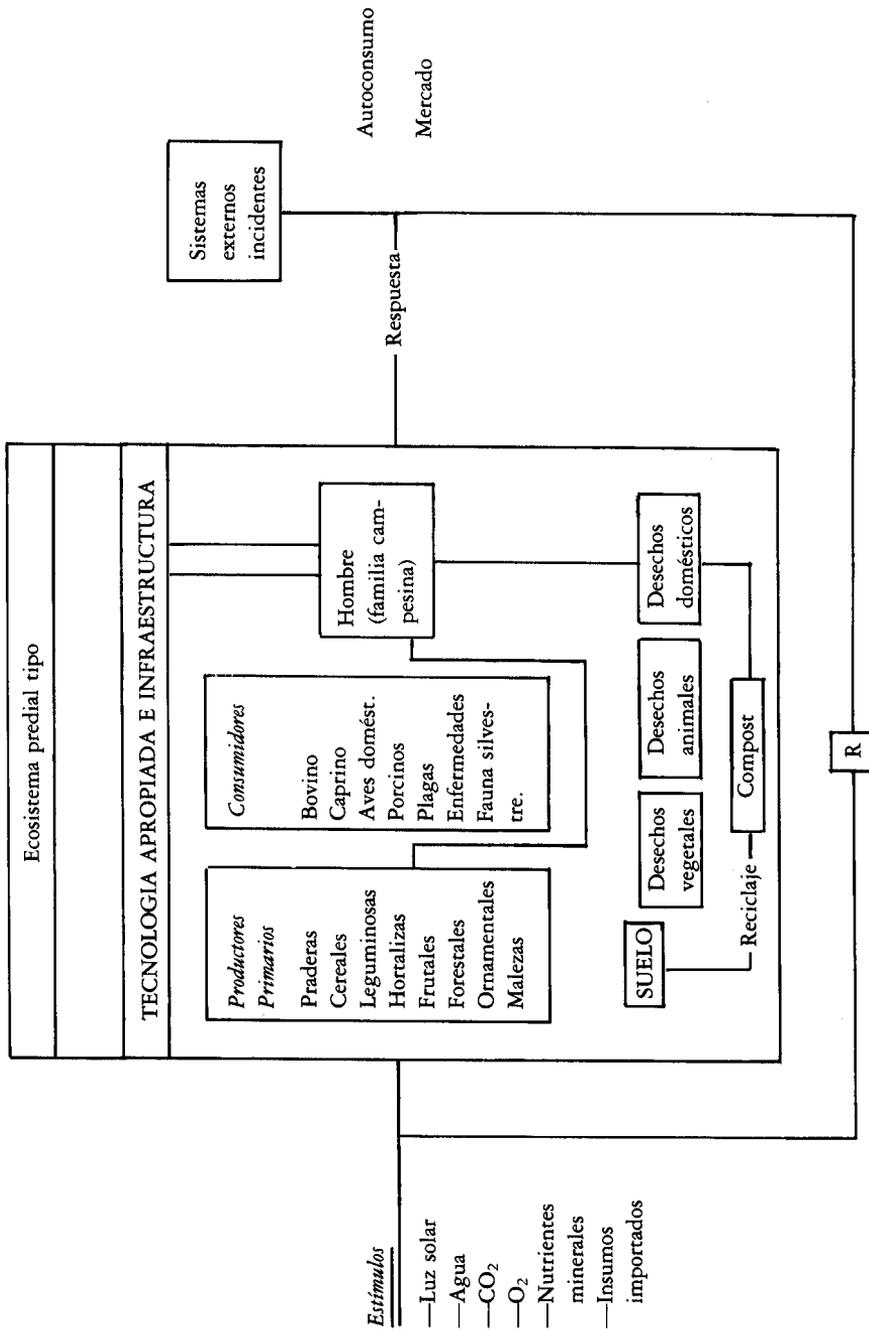
<sup>23</sup>P. Rodrigo y otros, *Productividad de un huerto familiar intensivo para la zona central*, Centro de Educación y Tecnología (CET), Santiago de Chile, 1984, mimeo.

<sup>24</sup>L. Peralta, *Productividad de un huerto familiar intensivo en la zona de Temuco*, Centro de Educación y Tecnología (CET), Temuco, Chile, 1984, mimeo.

<sup>25</sup>P. Rodrigo y otros. *Productividad de la rotación de cultivo en la huerta campesina orgánica*, Santiago de Chile, 1986, mimeo.

Gráfico 1

MODELO GENERAL DE UN ECOSISTEMA PREDIAL



Mecanismos reguladores  
(Naturales y humanos)

Fuente: Comisión de Investigación en Agricultura Alternativa (CIAA), *Memoria anual de actividades 1985-1986*, Santiago de Chile, p. 18.

Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), centro que ha recuperado más de 200 técnicas campesinas y ha publicado recientemente una recopilación de "tecnologías campesinas"<sup>26</sup> en la que se incluyen la autoconfección de implementos y equipos de trabajo y la construcción de viviendas, de equipos generadores de energía, de secadores solares, etc. Un trabajo análogo ha desarrollado desde principios de esta década el Centro de Estudios en Tecnologías Apropriadas para América Latina (CETAL), que publica regularmente un boletín, el que contiene fichas en las que se recopilan antecedentes sobre diferentes técnicas alternativas, y en que se tratan aspectos productivos, energéticos, sociales, sanitarios, etc. Este organismo a través de la Red de Información Tecnológica Latinoamericana, recopila antecedentes de lo que ha sido esta experiencia en América Latina, tanto en lo referente a la creación de nuevas técnicas, como a la recuperación y mejoramiento de tecnologías utilizadas ancestralmente por grupos campesinos en la región<sup>27</sup>.

Estas instancias de generación y acumulación de conocimiento técnico alternativo son, si se quiere, de carácter "formal". Existe otra vertiente de generación que emana de un sinnúmero de proyectos y programas de acción que se orientan a la promoción de producciones no tradicionales y por lo tanto, ha sido necesario crear un conjunto de técnicas para su producción. Es el caso de la producción de miel de abejas y de ganado menor<sup>28</sup>, la lombricultura, la explotación y manejo de la fauna silvestre, la explotación de subproductos de los ecosistemas forestales, la piscicultura dulceacuícola, etc. Es interesante anotar que este tipo de programas contribuyen tanto a la acumulación de tecnología alternativa como a los nuevos sistemas productivos, los que a su vez van perfilando bases para nuevas estrategias de supervivencia.

## 2. Difusión y cobertura

Existen diversas modalidades por medio de las cuales se han difundido en el medio campesino las técnicas alternativas de producción. Por una parte, se cuentan los centros que se caracterizan por sus programas de investigación y difusión de tecnologías alternativas, como es el caso de CET/CIAL, CETAL, CEAAL, y el Centro de Experimentación en Tecnología Apropriada (TEKNE), etc., se definen explícitamente en referencia a un estilo tecnológico determinado, y son los que llevan a cabo la mayor parte de los programas de investigación sistemática. En segundo lugar, se encuentra un número importante de organizaciones que se orientan al apoyo del desarrollo campesino, sin definirse explícitamente en referencia al fenómeno tecnológico, pero que funcionan a base de convenios de cooperación formal con los organismos del primer grupo. Es el caso de la red de institutos ligados a los arzobispados, Departamentos de acción rural (DAR) y Departamentos de acción social (DAS) y un gran número de centros de carácter regional a lo largo del país, como son la Oficina Promotora del Desarrollo Chilote (OPDECH), la Fundación para el Desarrollo de Aysén (FUNDA), y otros. En tercer lugar se inscriben aquellos organismos de apoyo, que si bien pueden o no establecer convenios formales con los centros generadores de tecnología, en sus programas de acción utilizan información y propuestas provenientes de esos centros. Esta situación se verifica especialmente en lo que dice relación con la parte de los proyectos de autosubsistencia, huerto familiar, etc., como se observa en los proyectos del Instituto de Promoción Agraria (INPROA), el Grupo de Estudios Agrorregionales, de la Academia de Humanismo Cristiano (GEA), los Centros para el Desarrollo Campesino y Alimentario (AGRARIA), el Instituto Chileno de Educación Cooperativa (ICECOOP) y el Instituto Nacional de Pastoral Rural (INPRU), y otros. Por último, existe un número importante de programas que se orientan a producciones alternativas y que por lo tanto implícitamente se enmarcan en el uso de técnicas también alternativas. Es el caso de los proyectos

<sup>26</sup>O. Núñez y otros, *50 tecnologías campesinas de Chile*, Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), Santiago de Chile, 1985, mimeo.

<sup>27</sup>Centro de Estudios en Tecnologías Apropriadas para América Latina (CETAL), "Fichero enciclopédico de tecnologías alternativas", RITA, varios números, Valparaíso, Chile, 1986.

<sup>28</sup>A este respecto existe un interesante programa de la FAO que suministra información acerca de la producción de "animales menores para granjas pequeñas".

de la Oficina de Coordinación y Acción Campesina (OCAC), el Instituto de Promoción Agraria (INPROA), el Departamento de Acción Rural (DAR), el Departamento de Acción Social (DAS), y otros.

El nivel de cobertura que alcanza el sistema de las organizaciones no gubernamentales es de difícil medición porque la información es reducida y de difusión restringida.

La magnitud o capacidad de acción de las organizaciones no gubernamentales en proyectos de desarrollo rural se la puede estimar por el número de funcionarios directamente ligados a dichos proyectos (véase el cuadro 4). Llama la atención la gran capacidad profesional en relación con el número de promotores, que son los encargados del proceso de difusión, y la importancia del trabajo social ligado a estos proyectos; de alguna forma estos hechos denotan el esfuerzo de creación y de acción social necesarios para llevar a cabo los programas.

Cuadro 4  
CAPACIDAD TECNICO-PROFESIONAL DEL SISTEMA ONG 1987<sup>a</sup>

Nivel	Profesionales	Técnicos	Prácticos
Área agronómica	146	169	—
Área social	233	25	—
Práctica agrícola	—	—	12
Promotor	—	—	123
Otras áreas	41	6	—
Total	420	200	135

Fuente: S. Gómez, "Organismos privados de desarrollo rural, algunas características básicas", Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago de Chile, 1987.

<sup>a</sup>Comprende sólo personas que trabajan directamente con proyectos de desarrollo rural.

Por último, es interesante señalar que a partir de 1986, se han comenzado a desdibujar los contornos que enmarcan el espacio en el cual se desarrollaban las tecnologías alternativas, ya que contrariamente a lo que ha sido su conducta tradicional, el gobierno ha empezado a introducirse en este espacio a través de una comisión interministerial encargada de abordar integralmente el problema de los sectores postergados en la agricultura nacional<sup>29</sup>. En materia específicamente productiva, se ha propuesto un plan de acción para el sector silvoagropecuario que se orienta básicamente al minifundio; a este efecto el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) ha desarrollado un plan de producción básico y de equipamiento complementario para este subgrupo, que en lo fundamental consiste en elaborar un diagnóstico para cada familia minifundista y la posterior confección de un plan de explotación anual, mediante el respectivo apoyo crediticio y tecnológico. Con respecto a esta última materia, el plan ha reconocido el vacío existente en cuanto a la disponibilidad de tecnologías intermedias para los pequeños productores, y ha considerado además de la mayor urgencia definir un programa de investigación de largo plazo que refleje las necesidades regionales y comunales.

### 3. Viabilidad y perspectiva

Aún no ha transcurrido el tiempo necesario para realizar una evaluación integral de este proceso, ya que se trata todavía de una experiencia de orden parcial en la que el elemento quizás más sustantivo es el aprendizaje. De ahí que muchas organizaciones no gubernamentales hayan desestimado aún realizar una evaluación global y exhaustiva de sus proyectos, existiendo obviamente seguimientos a

<sup>29</sup>Decreto Supremo 55/86 del Ministerio de Agricultura de la República de Chile, *Plan Nacional de desarrollo rural*, Santiago de Chile, 1986.

cada programa. Ello no impide que ya se hayan observado experiencias exitosas: un campesino ligado al CEAAL, entrevistado por la prensa<sup>30</sup> resumía su vivencia de la siguiente manera: “En su casa se consume alrededor de un kilo y medio de carne diario (pato, conejo, cerdo, cabrito) y todas las verduras y legumbres necesarias, así como leche y fruta. Trabaja una parcela de una hectárea donde produce todo lo que come y el excedente le permite comprar aceite, arroz, azúcar, café, ropa y zapatos”.

Sin embargo, en este contexto y proyectando la evolución reciente, es dable pensar que las “tecnologías alternativas” irán difundándose paulatinamente, en la medida de la capacidad de los centros generadores-difusores y según el interés reciente que el gobierno ha manifestado, siempre que este desarrollo no genere contradicciones importantes con el sistema establecido, tanto en lo económico como en lo social. La dinámica es relativamente predecible; primero, abarcará a los sectores más desposeídos, como pobladores, minifundistas, etc., hasta copar el espacio de aquellos estratos que no tienen una inserción en el actual sistema.

No parece probable, a partir de esta suerte de coexistencia entre una economía agrícola alternativa y otra capitalista, que en el mediano plazo las organizaciones no gubernamentales entren en competencia por la hegemonía del “estilo tecnológico” en el sector; no obstante, existe un conjunto de aprensiones a futuro con respecto del devenir de este proceso.

Una pregunta que surge es, ¿qué ocurriría frente a un eventual cambio de política en el país y de las decisiones que se privilegien en ese momento, ya que es posible que varíe radicalmente el ambiente para el desarrollo de esta línea de acción? Conviene no olvidar que en Chile, el desarrollo alternativo ha nacido como una respuesta a la pobreza y a la marginación y, por tanto, un cambio de política hacia estos sectores puede redefinir el contexto general; por ejemplo, el uso de aboneras que reciclan el desecho orgánico responde al alto costo de los fertilizantes químicos, que resultan inaccesibles para un vasto sector de campesinos. ¿Qué sucedería si el Estado decidiese subsidiar este insumo para los campesinos?<sup>31</sup> es decir, ¿qué ocurriría si el Estado interviniera en el mercado para mejorar la distribución social de los recursos? En este mismo sentido, es importante tener presente que hasta aquí, el fenómeno de la adopción ha sido inducido directamente por el sistema de las organizaciones no gubernamentales; sin embargo, para que éste sea un proceso sostenido, es fundamental influir en la estructura de precios, provocando una relación de precios favorables a la adopción y a la generación de esta tecnología.

Otro aspecto que presenta un sinnúmero de dudas y que no es posible aclarar *a priori*, se refiere a que, si se logra un nivel de equilibrio entre ambas concepciones del desarrollo —en el cual los sectores más pobres optarían por una línea alternativa y aquéllos con mayor dotación de recursos por una de corte capitalista— se puede producir una suerte de dualidad en cuanto a las estrategias, que condenaría a un sector de la sociedad a renunciar al mayor potencial de dinámica que contendría el desarrollo capitalista. Es decir, desde este punto de vista, esta suerte de renuncia sería el costo alternativo, en el largo plazo, de optar por las tecnologías alternativas. De esta manera, si bien es posible alcanzar un cierto nivel de equilibrio, son impredecibles los conflictos que a partir de él puedan surgir. En este contexto, se debería distinguir con meridiana claridad lo que son programas de desarrollo “para los pobres” de aquéllos que inscriben la acción local en un “proyecto mayor de largo plazo”<sup>32</sup>.

Es posible, además, que aparezcan en el escenario dos fuentes adicionales de perturbación que podrían provocar confusión en el devenir de la incorporación de técnicas alternativas, si éstas tienden a consolidarse en un espacio importante. Por una parte, ya se observa la constitución de algunas empresas transnacionales que han detectado un espacio no copado en las “técnicas

<sup>30</sup>Oswaldo Olate (campesino), entrevistado por el diario *La Epoca*, Santiago de Chile, 25 de octubre de 1987.

<sup>31</sup>J. Bengoa, *op. cit.*

<sup>32</sup>*Ibid.*

alternativas”<sup>33</sup>, interesante para efectuar negocios. De hecho existen grandes industrias transnacionales que fabrican molinos de viento, pantallas solares, miniturbinas, etc., lo cual no es negativo en términos absolutos, pero dependiendo de la forma en que se establezcan las relaciones, es posible que se conviertan en nuevas modalidades de dependencia. Un segundo aspecto, ya esbozado, es el que dice relación con las biotecnologías para la agricultura, las cuales eventualmente podrían complementarse positivamente con las técnicas alternativas de producción, debido fundamentalmente a que no se contradicen en el fondo con los principios agroecológicos. Sin embargo, al igual que para el caso anterior, en función de cómo se resuelvan los posibles conflictos entre quienes detentan el conocimiento científico-tecnológico y quienes sean los usuarios, es posible que también aparezcan nuevos instrumentos y modos de dependencia.

Sin embargo, más allá de las aprensiones que puedan surgir en torno al modo en que se decantará este nuevo fenómeno y las características de su concreción en el medio rural, aparecen elementos muy positivos que se derivan de él. Quizá el de mayor importancia sea el hecho de que permitirá al campesinado sobrepasar la relación paternalista histórica por medio de un proceso que contiene un importante componente de participación, reflexión y comunicación y en un marco de cooperación solidaria. En el fondo, lo que en el trabajo se ha llamado el “desbloqueo” y la “actividad social” son elementos que calan en la propia cultura campesina confiriéndole a ese estrato un gran potencial de creación y de cambio. Por otro lado, se ha vislumbrado el hecho de que es posible plantearse un ideal de desarrollo desde diversos ángulos, más allá de la clásica dupla Estado-sistema de partidos.

Estos dos elementos pueden significar la apertura de una variante en el desarrollo que asuma positivamente las nuevas condiciones a que el país, en este ámbito, se verá enfrentado en el futuro.

#### Bibliografía

- Acuerdo de Colina, *Metodología de trabajo en programas de desarrollo*, informe, Acuerdo de Colina, Santiago de Chile, 1986.
- M. Altieri, *Agroecología: base científica de la agricultura alternativa*, Berkeley, Universidad de California, 1983.
- M. Baquedano, “Las tecnologías socialmente apropiadas y su contribución al diseño de políticas sociales en Chile” en *Del macetero al potrero*, UNICEF/Universidad de Columbia, Santiago de Chile, Editorial Alfabetá, 1986.
- J. Bengoa, “Cuestiones del desarrollo alternativo en Chile”, en *Revista de estudios rurales latinoamericanos*, vol. 8, N° 2, Bogotá, 1985.
- Centro de Alternativas de Desarrollo (CEPAUR), *Desarrollo a escala humana*, Development Dialogue, número especial, Santiago de Chile, 1986.
- Centro de Educación y Tecnología (CET), *Informe del CET y su trabajo*, Santiago de Chile, 1984, mimeo.
- , *Fundamento y metodología de una experiencia de trabajo desde la base*, Santiago de Chile, 1986, mimeo.
- , “Agricultura orgánica. Interrogantes y desafíos”, en *Del macetero al potrero*, UNICEF/Universidad de Columbia, Santiago de Chile, Editorial Alfabetá, 1986.
- Centro de Estudios en Tecnologías Apropriadas para América Latina (CETAL), *Fichero enciclopédico de tecnologías alternativas*, Valparaíso, Chile CETAL-Valparaíso, RITA, 1986, mimeo.
- Comisión de Investigación en Agricultura Alternativa (CIAL), *Memoria anual de actividades, 1985-1986*, Santiago de Chile, 1986, mimeo.
- Diario *La Epoca*, Santiago de Chile, 25 de octubre de 1987.
- FAO, Serie Animales menores para granjas pequeñas, varios números, Santiago de Chile, 1986, mimeo.
- FAO, Revista *Ceres*, N° 115, vol. 20, N° 11, enero-febrero 1987, Roma, 1987.
- R. Fernández, *Las ONG: una nueva institucionalidad en América Latina*, Seminario de la II Consulta Internacional de la CMCH/AD, Río de Janeiro, 1985, mimeo.
- J. Gastó y otros, *Clínicas ecosistémicas silvoagropecuarias. Fundamentos y metodología*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, D.F. 1975, mimeo.
- S. Gómez, “Programas de apoyo al sector campesino en Chile”, FLACSO, *Material de discusión N° 26*, Santiago de Chile, 1982, mimeo.
- , *Organizaciones privadas de desarrollo rural, algunas características básicas*, documento de trabajo Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Santiago de Chile, 1987, mimeo.

<sup>33</sup>B. Radhakrishna, “Las dos caras de la tecnología apropiada”, en *Revista Mazingira*, vol. 4, N°s 3 y 4, Nairobi, 1981.

- A. Herrera, *Desarrollo, medio ambiente y generación de tecnologías apropiadas*, (E/CEPAL/Proy.2/R.1), Santiago de Chile, 1979. Instituto de Educación Rural (IER), *Memoria anual 1986-1987*, Santiago de Chile, 1987, mimeo.
- A. Infante y otros, *Descripción de un sistema de producción intensivo en hortalizas a nivel familiar, bajo tecnología orgánica*, tesis de grado, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1986.
- B. Johnston y P. Kiby, *Agricultura y transformación estructural*, México, D.F. Edición FCE, 1980.
- D. Narea, *Encuesta sobre familias beneficiarias del programa de capacitación en huertos familiares orgánica*, Instituto Nacional de Pastoral Rural (INPRU), Santiago de Chile, 1987, mimeo.
- C. Núñez, *50 tecnologías campesinas de Chile*. Centro El Canelo de Nos, Santiago de Chile, Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), 1985.
- E. Ortega, *El campesinado y las transformaciones agrarias*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1987.
- L. Peralta, *Productividad de un huerto familiar intensivo en la zona de Temuco*, CET, Chile, 1984, mimeo.
- P. Rodrigo y otros, "Productividad de un huerto familiar para la zona central", CET, Santiago de Chile, 1984, mimeo.
- \_\_\_\_\_, "Productividad de la rotación de cultivo, en la huerta campesina orgánica", CET, Chile, 1986, mimeo.
- B. Radhakrishna, "Las dos caras de las tecnologías apropiadas" en *Revista Mazingira*, vol. 4, N° 3 y 4, Kenya, 1981.
- J. Valenzuela y otros, *La producción campesina*, AGRARIA, Santiago de Chile, Editorial Tamarcos, 1986.
- F. Vió, "Elementos para un desarrollo tecnológico alternativo", presentado al Seminario sobre Tecnologías campesinas y organización, Santiago de Chile, Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), 1982.
- P. Yáñez, "Transición de una agricultura convencional, a una agricultura orgánica", estudio presentado al primer Seminario Latinoamericano sobre Campesinado y tecnologías campesinas, GIA/FLACSO, Santiago de Chile, 1983.

## Capítulo X

# EL CAMBIO TECNOLÓGICO EN LA AGRICULTURA PARCELARIA EN COLOMBIA

*Ricardo Torres*

El proceso de mejoramiento científico y tecnológico del medio rural de Colombia no ha variado sustancialmente en los últimos años. Al igual que lo que acontece en la mayoría de países del Tercer Mundo, la población campesina colombiana soporta el peso de la marginalidad social y de la escasez económica.

Las repercusiones de las políticas y de los programas oficiales dirigidos a mejorar las condiciones de vida del campesino han sido parciales y/o de escasa cobertura. Sus dificultades prácticas son más evidentes en aquellos componentes vinculados con el cambio tecnológico, debido a que el enfoque conceptual aplicado impide comprender a cabalidad la realidad de los sistemas de producción y de vida prevalecientes en la economía campesina.

A este respecto, las conclusiones y recomendaciones de la Reunión de Expertos realizada en Bogotá sobre Ciencia, Tecnología y Empleo en Areas Rurales<sup>1</sup> están plenamente vigentes y apenas si necesitan comentarios adicionales. En ellas se consigna el convencimiento de que la ciencia y la tecnología pueden contribuir a resolver la marginalidad y la pobreza en el campo, siempre que se tenga en cuenta un enfoque más complejo del problema que no haga abstracción del contexto socioeconómico del campesino. Si bien éste puede verse favorecido por el mejoramiento tecnológico, sus peculiares características plantean la necesidad de que la tecnología correspondiente sea adecuada a esas condiciones específicas para que tenga más factibilidad de ser difundida y adoptada.

Las recientes revisiones y reorientaciones incorporadas a los programas de Desarrollo rural y de investigación agraria de Colombia muestran un progreso no despreciable. Las evaluaciones reconocen que la producción campesina tiene una relación esencial con el autoconsumo, lo que determina sus diversas formas de vinculación con el mercado, a partir de lo cual algunas prácticas agronómicas tradicionales ya han comenzado a ser objeto de investigación y mejoramiento.

La pequeña producción campesina o agricultura parcelaria tiene además una dimensión muy especial debido al rol fundamental que juega en el conjunto de la problemática alimentaria. De un lado, garantiza la alimentación de gran parte de la población rural mediante su propia producción de autosubsistencia, y de otro es la fuente principal de un conjunto de productos básicos para el consumo del resto de la población. La comprensión de esta doble función es indispensable para definir una política alimentaria válida a nivel nacional.

### A. LA AGRICULTURA PARCELARIA EN COLOMBIA

Las explotaciones menores de 10 hectáreas representan más de 73.8% del total de los predios (1 950 000), cubriendo tan sólo 7.2% de la superficie cultivada y siendo su tamaño promedio de

<sup>1</sup>Dicha Reunión de Expertos sobre Ciencia, Tecnología y Empleo en Areas Rurales, fue citada para preparar el documento correspondiente al tema de la VI Reunión de la Conferencia Permanente de Dirigentes de los Consejos Nacionales de Política Científica y de Investigación de América Latina y el Caribe, auspiciado por el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales (COLCIENCIAS) y la UNESCO y realizada en La Paz, en octubre de 1981.

2.9 hectáreas; sin embargo, las cifras disponibles señalan que el índice de aprovechamiento de la tierra en dichas explotaciones es de 46% frente al 13% nacional. La forma predominante de tenencia es la de la propiedad, que corresponde a 68.7% de las explotaciones; le siguen a continuación aparcería con 8.3%, el arrendamiento con 5.8% y otras formas diversas con 17.2%<sup>2</sup>.

Se estima que en 1981 la producción parcelaria representó 44.1% de la producción agrícola total, teniendo sus mayores niveles de participación en la producción de los alimentos de consumo básico como son el plátano, la yuca, la papa, las hortalizas, la "panela", los cereales y también el café. La ponderación se eleva al considerar el descenso relativo del sector agrario al que, sin embargo, cabe atribuir 23% promedio del producto interno bruto total, y comprende a más de 37% de la población del país. Desde el punto de vista social, la agricultura de los pequeños campesinos adquiere una dimensión especial, afectada por el elevado desempleo y subempleo de la fuerza laboral que prevalece en el campo.

Son significativas las diferencias entre la agricultura parcelaria y la comercial, especialmente en cuanto a recursos naturales, productivos y de comercialización. La agricultura parcelaria se ubica normalmente en tierras de ladera de baja calidad y reducida extensión, donde se desarrollan sistemas de producción complejos y diversificados; el uso de productos agroquímicos y de riego es escaso y el acceso al crédito oficial es casi inexistente. La agricultura comercial, por el contrario, se localiza en las tierras bajas del país, de elevada calidad, sobre la que se aplican intensamente los insumos modernos, debido a que captan la mayor parte de los recursos financieros sectoriales.

Esta dicotomía ha hecho común la idea de que la agricultura parcelaria se caracteriza por obtener bajos niveles de rendimiento por hectárea a causa de la ineficiencia de sus técnicas de cultivo; ello ocurre debido a que los parámetros de medición que se utilizan son los convencionales de la agricultura comercial, que no consideran las condiciones de producción típicas de la unidad parcelaria.

La composición del producto de la unidad parcelaria tiende a ser muy variada y se obtiene de sistemas de producción complejos, que generalmente tienen como base la asociación de cultivos, la cual a su vez, se articula como un todo con el manejo doméstico de animales y oferta de producción artesanal. Un cultivo asociado consiste en sembrar en una misma parcela, en un mismo momento o momentos distintos, varios productos que coexisten en sus ciclos vegetativos (maíz, frijol, yuca, ahuyama, etc.). Las combinaciones descubiertas son sumamente variadas y comprenden tanto especies temporales, como perennes y también especies forestales.

Los cultivos asociados implican diversas relaciones entre las especies asociadas, de las cuales dependen tanto la composición del producto, como la capacidad de producción de excedentes del sistema. Básicamente estas relaciones pueden ser de compatibilidad, de competencia, o de complementación. De compatibilidad, cuando las distintas especies coexisten en su desarrollo sin detrimento significativo de ninguna de ellas; de competencia, cuando las distintas especies compiten entre sí por los recursos disponibles (recurso o recursos limitantes) como luz, agua, nutrientes, etc.; de complementación, cuando una especie mejora las condiciones del medio o libera sustancias que favorecen a las especies asociadas, o cuando las labores culturales para una especie son de beneficio mutuo. Algunas asociaciones ofrecen condiciones más propicias que otras para sus asociados individualmente considerados; no obstante lo que interesa al agricultor no es necesariamente el resultado de cada cultivo, sino el producto global de la parcela.

Los sistemas asociados favorecen un uso más eficiente, en extensión e intensidad, de la fuerza de trabajo disponible, reduciendo los "tiempos muertos" que se establecen entre los monocultivos,

<sup>2</sup>Las cifras disponibles pueden considerarse desactualizadas y por lo tanto la participación actual de la pequeña producción campesina en la estructura productiva puede haber variado. En los últimos años ciertos cultivos típicos de la producción parcelaria, como el trigo o la cebada, se han reducido sensiblemente, pero al mismo tiempo, en ciertas regiones, algunos procesos de especialización alrededor de productos típicamente comerciales como el café, se han detenido o han sido sustituidos por cultivos más característicamente parcelarios. En esta situación, las tendencias señaladas pueden considerarse vigentes aun cuando las cifras absolutas hayan variado.

al pasar de uno a otro, o entre la secuencia de las labores de cada uno; en el asocio se atienden al mismo tiempo varios cultivos. La ventaja de estos sistemas, experimentalmente comprobada, está en su capacidad para ofrecer proporcionalmente una más alta productividad de la tierra, un uso más intensivo de los insumos disponibles y una ocupación más racional de la fuerza de trabajo, de todo lo cual suelen derivarse una mayor producción de excedentes y unos márgenes de utilidad más altos que en los sistemas convencionales de monocultivo, si se hiciera la contabilidad de los costos, como se acostumbra a hacer en estos últimos. Los datos disponibles ilustran, en el caso del asocio de maíz y frijol, por ejemplo, que la tierra equivalente que sería necesario usar para obtener en monocultivos la misma producción que en la parcela de asocio se sitúa entre 1.62 y 1.95, calculada al nivel de los rendimientos prevaecientes en esos monocultivos.

Aunque los datos experimentales no permitan aún hacer una adecuada generalización de sus conclusiones, sí demuestran las posibilidades de mejoramiento tecnológico de estos sistemas y ponen de manifiesto que detrás de las prácticas tradicionales de los pequeños campesinos existe toda una lógica y una justificación de tipo técnico y económico. Lo cierto es que en las áreas de agricultura parcelaria en Colombia, estos son los sistemas de explotación agrícola más frecuentes, de los que suelen encontrarse en un sinnúmero de variantes. Por lo demás la literatura disponible informa que esta modalidad se practica en muchas otras regiones de América Latina y también en África.

Tal vez la principal razón para utilizar estos sistemas asociados sea precisamente la escasez de tierras. Una pequeña parcela en monocultivo generalmente no asegura ingresos suficientes para la reproducción de la familia; en cambio el asocio produce diversos productos para el autoconsumo e incluso para el mercado, aun cuando sea en pequeñas cantidades. De otra parte, una producción variada en cierta forma representa un seguro frente a los riesgos del mercado que en momentos adversos una pequeña unidad especializada por producto no podría resistir.

La limitación de la agricultura parcelaria no está en la incapacidad de producir nuevos excedentes, sino en la pequeña escala en que los produce, pues la magnitud absoluta de éstos es generalmente reducida. Asimismo, en la medida en que la producción se encuentra atomizada, el agricultor individual se ve subordinado a los movimientos del mercado en sus intercambios, y regularmente a través de los precios, otros sectores sociales se apropian de estos excedentes, incluso en formas concentradas u oligopsónicas.

## B. LA AGRICULTURA PARCELARIA Y EL DESARROLLO RURAL INTEGRADO

El abastecimiento del programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), en 1975, facilitó al Estado los mecanismos institucionales para abordar la problemática del pequeño campesino en forma más ordenada y articulada. El DRI se plantea como una estrategia orientada a influir en la producción y la productividad campesina teniendo como instrumento fundamental el crédito dirigido, complementado con la prestación de servicios básicos y obras de infraestructura. El otorgamiento del crédito se condiciona a la asistencia técnica esperándose que el manejo más eficiente de los recursos permita un mejoramiento de los ingresos de la familia campesina.

Por su propia estructura, el DRI ha significado un especial estímulo a las investigaciones sobre la producción campesina. En particular ha brindado un decidido apoyo a los programas de generación, evaluación, mejoramiento y transferencia de tecnología para los sistemas de producción parcelaria. El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) ha sido el encargado principal de llevar a cabo estos programas, y precisamente a propósito de su función dentro del DRI, ha logrado institucionalizar programas especializados al respecto. Sin embargo, la orientación y la organización de la investigación agropecuaria han estado muy determinadas por patrones que corresponden a la agricultura de monocultivos de las zonas templadas, en la cual los productores son típicos empresarios que acceden al cambio tecnológico por su vinculación con el mercado. En este sentido la investigación ha apoyado básicamente la agricultura comercial, que por lo común, ha seguido en su desarrollo tecnológico los mismos patrones de la agricultura norteamericana.

Por el contrario, en las zonas tropicales y de ladera, en que se ubica la mayor proporción de la agricultura parcelaria, los progresos obtenidos respecto de la investigación tecnológica han sido puntuales, por lo que se carece de estrategias y políticas sistemáticas y permanentes para dichos espacios físicos.

Las iniciativas del ICA en materia de investigación y transferencia para pequeños campesinos se remontan a 1971 cuando fueron creados los primeros distritos de desarrollo rural; posteriormente, en 1978, se estableció el Programa de cultivos múltiples y los trabajados en sistemas de labranza mínima, así como el diseño de implementos para las zonas de ladera. Estos programas, a pesar de su escaso desarrollo, han despertado un interés cada vez mayor entre los técnicos y los investigadores interesados en el tema.

Asimismo, otras entidades oficiales y privadas han avanzado en el mismo sentido, aunque con programas de menor envergadura desde el punto de vista científico y técnico. Entre éstas se destaca muy especialmente el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que merced a su participación en el DRI ha desarrollado proyectos para transferir tecnología a los pequeños productores, en sistemas de granjas autosuficientes e implementos de labor, y ha desarrollado metodologías que favorecen la participación campesina en la programación del desarrollo rural.

Es difícil conocer con certeza el efecto de las actividades del DRI hasta ahora, y aún más determinar su relación con el cambio tecnológico, dado que el programa desarrolla, como se indicó antes, acciones sobre varios aspectos de la problemática campesina. La meta inicial de atender a 90 000 usuarios prácticamente se ha cumplido, pero ésta obviamente es una cobertura reducida que limita de por sí el impacto del programa. Los logros indican, además, que se han profundizado las disparidades regionales y locales debido, en especial, a que los mejoramientos tecnológicos introducidos se han sustentado en tecnologías propias de la agricultura comercial, generando una tendencia a la especialización productiva cuyos réditos no se han reflejado en incrementos reales del ingreso monetario del campesinado ni en aumentos de sus niveles de vida. Los intentos por analizar y mejorar los sistemas de producción propios de la agricultura parcelaria han sido marginales, de lo que se deduce que los proyectos del DRI han desechado la diversificación o producción múltiple como estrategia válida de transferencia tecnológica.

## C. EL CAMBIO TECNOLÓGICO EN LA AGRICULTURA PARCELARIA

### 1. *Funcionamiento actual y tendencias*

La explicación teórica más comúnmente aceptada sobre el comportamiento del cambio tecnológico señala que la tecnología adecuada para una cierta economía es aquella que induce a un uso racional de los recursos disponibles. Se postula entonces que los precios de los factores productivos (capital y trabajo, por ejemplo) reflejan la relativa abundancia o escasez de los mismos, y que, por lo tanto, la tecnología adecuada es aquella que logra armonizar la dotación de dichos factores.

Igual razonamiento cabría para el diseño de las características de la tecnología que se requiere producir y que los investigadores deben estudiar, o para la formulación de estrategias y programas públicos de estímulo al cambio tecnológico.

Sin embargo, la verificación de tal postulado exige el cumplimiento de varios supuestos fundamentales: los precios relativos de los factores deben corresponder a mercados competitivos, de manera que puedan reflejar su relativa disponibilidad; los factores productivos deben encontrarse distribuidos con alguna proporcionalidad entre los productores, y los mercados deben facilitar la movilidad de los factores para que se garantice el ajuste necesario ante los desequilibrios.

Estos supuestos desde luego, generalmente no se emplean en la realidad de la agricultura de los países en desarrollo, y la insistencia en este tipo de razonamientos exclusivamente significa en la práctica el desconocimiento de un conjunto de condiciones socioeconómicas e institucionales en las que se desenvuelve realmente el cambio tecnológico en nuestras sociedades.

En América Latina, el sector agrario se caracteriza precisamente por una estructura productiva muy diversificada en cuanto al tamaño de las unidades de explotación y a sus modalidades de

trabajo, y en algunos países, como Colombia, es muy importante la participación de los pequeños productores campesinos en la generación de la oferta agropecuaria. Como se sabe, la producción de éstos no se orienta solamente al mercado, razón por la cual puede resistir en diversos grados las presiones que éste ejerce a través de los precios, por ejemplo. La escasa movilidad de ciertos mercados (como el de la tierra), hace que los costos de oportunidad que rigen para los distintos tamaños de fincas respondan más a la disponibilidad interna de los recursos que a la de la economía en general, y que se desvíen frecuentemente de los precios del mercado en sus procesos de adopción de nuevos esquemas tecnológicos.

Para los productores empresariales, la decisión de incorporar nuevas tecnologías a sus procesos productivos no se relaciona meramente con el precio de las mismas. En la práctica, si los mayores costos de producción se ven compensados por una mayor productividad y el margen de beneficios aumenta, aquéllos se encontrarán en una posición favorable para absorber los mayores precios relativos.

La incorporación de innovaciones tecnológicas al proceso productivo puede verse influida por los precios de los recursos productivos, pero a la larga dependerán de un conjunto más amplio de elementos que intervienen en el comportamiento de los niveles de rentabilidad y eficiencia en el manejo de la unidad productiva. Depende, pues, del contexto económico y social particular dentro del cual tiene que operar. Al aumento de la productividad física resultante de una innovación tecnológica debe corresponder el mantenimiento o disminución de los costos unitarios de producción; de otra manera, es poco probable que un productor se vea incentivado a adoptar la innovación o lo hará sólo de manera parcial.

En el mismo sentido, así como la posibilidad de incorporar nueva tecnología tiene como condición su efecto favorable en los niveles de rentabilidad y en los esquemas de organización de la producción, la efectiva difusión y adopción de esa innovación tiene como factor limitante el monto absoluto de capital que se hace necesario para su adquisición y manejo. La magnitud de ese monto por encima de un cierto nivel se convierte en un obstáculo que excluye a los productores de menores recursos e impide el ingreso de otros a un cierto cultivo, independientemente del tipo de ganancias que ofrezca. Estas barreras obstaculizan una mayor difusión del cambio tecnológico y, por lo tanto, afectan las posibilidades de la agricultura como un todo. El bajo grado de adopción de la denominada tecnología moderna entre los pequeños productores no se explica por el comportamiento "conservador" o "irracional" de éstos, sino principalmente por la inadecuación de tal tecnología a sus posibilidades económicas y a sus necesidades técnicas.

Es necesario que los sistemas de investigación y desarrollo comiencen por reconocer la especificidad de los procesos de cambio tecnológico en la agricultura, y más en particular, la racionalidad y la lógica que encierran los sistemas productivos de la agricultura parcelaria (en la mayoría de los casos desconocidos e incluso descalificados *a priori* por los círculos académicos y científicos convencionales), elaborando esquemas analíticos y conceptuales de mayor relevancia y capacidad comprensiva.

El sentido del cambio tecnológico en la producción moderna consiste en disminuir el tiempo de trabajo necesario por unidad de producto, lo cual, dada una estructura de costos deberá incrementar el margen de beneficios. En general, el cambio tecnológico es un proceso mediante el cual se transforman los procesos de trabajo, con el fin de superar los obstáculos que se presentan a la obtención de nuevos excedentes económicos y a la acumulación de capital. Los obstáculos pueden provenir de la propia esfera productiva, pero por supuesto también del ámbito social y político. Así, por ejemplo, los conflictos que pueden originarse en las relaciones laborales o en los mecanismos de distribución y apropiación social de los nuevos excedentes, o en el funcionamiento de la organización institucional, son también obstáculos que inducen a la adopción de nuevas tecnologías, sin que necesariamente éstas conduzcan a la obtención de mayores ganancias.

En la agricultura el cambio tecnológico se desarrolla de manera particular. El proceso de producción agrícola se encuentra altamente determinado por las condiciones naturales del medio agroecológico en que se desenvuelve, y este fenómeno tiende a hacer más lento el proceso de

modernización en el campo que en otros sectores. La agricultura ocurre como un proceso marcadamente estacional, que depende de la maduración biológica de las especies vegetales o animales y de la evolución del clima. En estas condiciones, la obtención de mayores niveles de productividad y, por lo tanto, la disminución de trabajo por unidad de producto, no necesariamente se refleja en una reducción del período de producción, como ocurre en la industria. En la agricultura se presentan, entonces, obstáculos adicionales a la incorporación de capitales, ya que la estacionalidad de la producción limita la velocidad de rotación de los mismos, afectando el proceso de acumulación, y la inversión no cuenta con expectativas más seguras teniendo que afrontar niveles de riesgo más complejos.

La función del cambio tecnológico en la agricultura consiste en superar las limitaciones que el medio natural ofrece a la incorporación de nuevos capitales. Los avances en tal sentido son indudablemente significativos. Actualmente, si los suelos no son suficientemente húmedos, se irrigan, si son escasos se recurre a hidroponía, si las plantas no fructifican adecuadamente, o si no tienen adecuada arquitectura, o si son susceptibles a las plagas, o si demoran en su maduración, se las diseña y se las mejora genéticamente. Si los animales no alcanzan peso rápidamente, o si no tienen la estructura adecuada o si no se adaptan al clima, también se los mejora genéticamente, y si no alcanzan buenos niveles de reproducción se los multiplica casi a voluntad, con ayuda de la inseminación artificial y del trasplante de embriones. Hoy tampoco se depende de la reproducción sexual de las especies, pues éstas se pueden recrear mediante tejidos *in vitro*. Sin embargo, aún persisten muchas y severas limitaciones que no ha sido posible resolver.

En el caso particular de la agricultura parcelaria, las tendencias del cambio tecnológico observadas para la agricultura en general se mantienen, pero se hallan modificadas por la naturaleza misma de sus sistemas de producción. En la unidad de explotación campesina, la producción para el autoconsumo es fundamental para su reproducción y se combina en diversos grados con la producción para el mercado. De ello se deduce que su proceso de cambio tecnológico depende tanto de las presiones del mercado y, por lo tanto, de los patrones impuestos por la agricultura comercial, y de la dinámica interna de la misma unidad.

La unidad campesina produce sobre la base de la autoexplotación de la mano de obra familiar, y en principio su objetivo es la reproducción de la unidad, o sea la reproducción de la fuerza de trabajo y la reproducción de los medios de producción que aseguran el proceso de producción. Su vinculación con el mercado procura la obtención de aquellos medios de producción o de consumo que no se generan en la unidad. El incentivo de la ganancia y de la acumulación opera parcialmente; por consiguiente, los sistemas de producción parcelaria son generalmente muy diversificados y complejos, pudiendo comprender cultivos, manejo animal y manufactura doméstica.

La limitación de la agricultura parcelaria, como ya se ilustró, no está en su incapacidad para producir nuevos excedentes, puesto que incluso puede hacer un uso más eficiente de los escasos recursos de que dispone, en comparación con los sistemas empresariales de monocultivo más difundidos. Su limitación está en la pequeña escala en que produce esos excedentes. Estos fácilmente se pueden diluir en mayor consumo de la familia, en pequeñas mejoras, o pueden ser apropiadas por otros sectores sociales por medio de los mecanismos del mercado. Los obstáculos al proceso de acumulación de capital yacen, pues, en la limitación de los recursos productivos disponibles, en la estructura y magnitud del autoconsumo y en el intercambio desigual con otros sectores.

Si bien la modernización agraria provoca, como tendencia general, un proceso de proletarianización del campesinado, históricamente se observa la gran persistencia de las formas parcelarias de producción. Los mismos obstáculos que en la agricultura se presentan al proceso de modernización, hacen que aun cuando la producción mercantil y los circuitos de comercialización se hallen generalizados, la producción no se explique solamente por la existencia de relaciones asalariadas de trabajo. En la medida en que no se presenten condiciones adecuadas para la producción capitalista directamente, la acumulación de capital se realizará también mediante la subordinación de la producción parcelaria, estableciéndose incluso mecanismos para su mantenimiento y reproducción.

Como la producción de autoconsumo es fundamental en la producción parcelaria, la reproducción de la fuerza de trabajo no se incluye completamente como costo de producción. El producto que se realiza en el mercado no reclama necesariamente su precio de producción; es corriente su transacción por debajo del mismo, desconociéndose al menos en parte lo que correspondería a la tasa media de ganancia y a la reproducción de la fuerza de trabajo. Asimismo, cuando el campesino complementa la producción de su parcela convirtiéndose en asalariado temporal, al aprovechar la estacionalidad de la demanda de mano de obra típica de la agricultura, suele recibir a cambio apenas el pago por el tiempo estrictamente trabajado, y de esta manera subsidia al empresario en la medida en que asume la diferencia frente a lo que cuesta la reproducción de la fuerza de trabajo propiamente tal. En esta forma, los diversos sectores sociales y los diversos procesos de acumulación capitalista se apropian del excedente generado por la agricultura parcelaria. Si el proceso de modernización de la agricultura y, en general, la ampliación y el desarrollo del mercado interior no alcanza la dinámica suficiente como para incorporar empresarialmente la totalidad de las ramas de producción y como para ofrecer empleo a la mano de obra excedente debido a la descomposición de la agricultura parcelaria, ésta seguirá siendo sometida sin ser liquidada.

En la medida que la agricultura parcelaria tenga capacidad para producir nuevos excedentes y pueda desarrollar sistemas que le permitan aprovechar eficientemente los recursos de que dispone, el comportamiento tecnológico será dinámico, toda vez que es el resultado de una larga experiencia práctica del campesinado en su relación con el medio, tanto natural como económico y social. Estos sistemas se han ido transformando no sólo merced a su propia dinámica, sino recibiendo también ahora la influencia de los patrones tecnológicos difundidos por la agricultura empresarial a través del mercado, creando simbiosis y amalgamas muy originales que ofrecen técnicamente toda una posibilidad de mejoramiento. El cambio tecnológico tiene así la posibilidad de estimular la capacidad de producción de nuevos excedentes de la agricultura parcelaria, por medio de los procesos de investigación científica y tecnológica.

La actividad científica y tecnológica puede contribuir al cambio tecnológico de la agricultura parcelaria, explotando la potencialidad de sus sistemas y agilizando su trámite, pero a condición de que reconozca primeramente las particularidades que comportan sus sistemas de producción. Es necesario que los procesos institucionales de generación y difusión de tecnología agraria comiencen por analizar y comprender la racionalidad propia de la agricultura parcelaria, sus condiciones de existencia y evolución, como asimismo la lógica que encierran sus sistemas productivos, tanto desde el punto de vista técnico como económico y social.

Convencionalmente los institutos de investigación agraria en América Latina han sido organizados en la medida en que lo ha requerido la agricultura empresarial, y muchos de los investigadores de mayor formación académica han estudiado en países cuya agricultura se ha desarrollado sobre la base de condiciones naturales muy distintas a las que son características de nuestros países y frente a otro tipo de condiciones sociales y económicas. La investigación agraria en gran medida se ha ordenado en función de modelos no completamente ajustados a la realidad de la agricultura latinoamericana, en los cuales corrientemente se desconoce la problemática que plantean los sistemas de producción de la agricultura parcelaria.

Como desde el punto de vista práctico sería iluso pretender establecer un horizonte en el tiempo para la extinción de la pequeña producción parcelaria, al Estado le cabe la posibilidad de intervenir en su proceso de desarrollo en general y de cambio tecnológico, en particular, orientándolo y acelerando así su incorporación a la economía nacional, pero sobre todo, atenuando las deplorables condiciones de existencia a que se encuentra sometida la mayor parte de la población campesina de nuestros países. No se debe olvidar que el cambio tecnológico es apenas la base técnica de un proceso de desarrollo al que concurren otros factores que determinan la capacidad de producción y apropiación de nuevos excedentes, y que por ello es necesario utilizar en forma concertada todos los instrumentos de política de que dispone el Estado para que ellos sean coherentes con el objetivo de ofrecer mejores condiciones de vida al campesinado.

## 2. Algunos lineamientos recomendables

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, existe el convencimiento de que la ciencia y la tecnología pueden contribuir decisivamente a mejorar el nivel de vida de los pequeños agricultores, sobre todo si se conoce y analiza de antemano su problemática y su lógica de comportamiento. Sin pretender ser exhaustivos, se enumeran a continuación algunos aspectos que deben tenerse en cuenta en relación con la investigación y el cambio tecnológico de la agricultura parcelaria.

### a) Aspectos programáticos

- i) Naturaleza del comportamiento económico y social de la agricultura parcelaria. Racionalidad de sus sistemas productivos y lógica de sus prácticas técnicas.
- ii) Origen y evolución histórica de los diferentes tipos de agricultura parcelaria y acciones del Estado con respecto al campesinado.
- iii) Funcionamiento y formas de articulación de la agricultura parcelaria con relación a las diversas actividades que la circundan.
- iv) Evaluación y mejoramiento técnico-económico de los diversos sistemas de producción agrícola utilizados en las pequeñas explotaciones, los cuales a diferencia del gran monocultivo tienden a ser muy complejos (sistemas de rotación, intercalamiento, cultivos asociados, etc.).
- v) Evaluación y mejoramiento técnico-económico de los sistemas productivos integrados en las pequeñas parcelas, en las cuales la actividad agrícola, pecuaria, forestal y artesanal forman parte de un todo común.
- vi) Evaluación y mejoramiento de sistemas y tecnologías autóctonas que tienen que ver con el manejo del suelo y del agua (labranza mínima, animales de labor, etc.).
- vii) Diseño y mejoramiento de implementos y herramientas adecuados a los sistemas de trabajo utilizados en la agricultura parcelaria.
- viii) Análisis de los circuitos de comercialización de la producción campesina, tanto desde el punto de vista técnico como económico.
- ix) Evaluación, adaptación y ajuste de los denominados insumos agroquímicos para mejorar la eficiencia de su uso en el contexto de los sistemas típicos de la agricultura parcelaria.
- x) Evaluación, análisis y mejoramiento de los llamados sistemas de postcosecha utilizados en las pequeñas unidades de explotación.
- xi) Urgencia de examinar problemática energética en el área rural desde un enfoque sistémico, considerando los requisitos y potencial del medio ambiente, a fin de incrementar sustancialmente el apoyo a la investigación, desarrollo y producción de fuentes de energía nuevas y renovables.

### b) Aspectos organizativos e institucionales

- i) Propiciar decididamente la organización diferenciada de programas de investigación y desarrollo para la pequeña agricultura, puesto que debido a sus particularidades, exige una planeación, un manejo y una ejecución específica.
- ii) Debido al desconocimiento general que existe acerca del comportamiento de la pequeña unidad campesina y a la complejidad de los sistemas que utiliza, es indispensable organizar la investigación dentro de un enfoque interdisciplinario en que la participación de agrónomos, veterinarios, economistas, antropólogos, etc., facilite llegar a una comprensión integral de los problemas planteados.
- iii) Para facilitar tanto los trabajos de investigación como los de extensión y transferencia de tecnología, la investigación debe hacerse preferentemente a nivel de parcela o de finca, es decir, en el medio mismo de los productores, a fin de que con la participación de éstos se oriente y se evalúen más adecuadamente los resultados, con el propósito de que la tecnología y las mejoras resultantes tengan una verdadera factibilidad técnica y económica para el medio pertinente.

- iv) Diseñar, evaluar y mejorar sistemas de extensión y transferencia tecnológica apropiadas al comportamiento técnico-económico y cultural de los pequeños productores campesinos.
- v) Formular programas de investigación y desarrollo tecnológico para pequeños campesinos en forma concertada y coordinada con los demás organismos, entidades o instancias gubernamentales y privadas que desarrollan acciones en el medio rural, con el propósito de poder integrar ordenadamente los distintos instrumentos de política socioeconómica con los instrumentos de la política tecnológica y de investigación.

## Capítulo XI

### LA DIVULGACION RURAL EN BRASIL: NUEVOS TIEMPOS

Romeu Padilha de Figueiredo\*

En el Brasil, las medidas de divulgación se centraron durante mucho tiempo en las zonas productoras y en los productos de mayor y más rápida respuesta a los incentivos de fomento del gobierno federal, y contribuyeron de esa manera al proceso de concentración del ingreso, de la riqueza y del poder. Sólo a partir de 1974 se introdujeron los programas de apoyo a los productores rurales de bajos ingresos y, para ello, contribuyeron mucho el Banco Mundial, la apertura política y la crisis económica y social.

La divulgación rural tiene una historia de más de 35 años en el Brasil. De los orígenes hasta nuestros días marcó una trayectoria notable tanto por su crecimiento como por la permanencia de lo esencial de su ideario. Al tratar de presentar en este lugar una propuesta de divulgación para finales del presente siglo, no se está desestimando la experiencia anterior; muy por el contrario, el respeto a esa experiencia pasada exige que ésta no se fosilice. Se espera que los divulgadores de hoy sean dignos de la herencia de trabajo, dedicación y valor que les legaran los pioneros. Estos seguramente tuvieron una participación en la definición de los rumbos que la divulgación tomó entre nosotros. Sin embargo, lo fundamental consiste en tener siempre presente que la divulgación rural en el Brasil es sobre todo un producto de la sociedad brasileña que se desarrolló, y no podría haber sido de otra manera. Ahora se trata de abrir mucho más las puertas y las ventanas de la divulgación, a fin de ventilarla con los vientos de libertad y democracia que soplan por estos lugares.

#### A. UNA RECUPERACION HISTORICA RESUMIDA<sup>1</sup>

En el Brasil, como prácticamente en toda la América Latina, la divulgación rural aparece a finales de la segunda guerra mundial. Patrocinaron ese evento diversos tipos de instituciones norteamericanas u organismos internacionales, entre los que se pueden citar:

—las instituciones vinculadas directamente al gobierno norteamericano, como el Instituto Interamericano para Asuntos de América (IIAA), las Misiones de Operación de los Estados Unidos (USOM), la Administración de Cooperación Internacional (ICA), que coordinó el Punto IV, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Oficina Técnica de Agricultura Brasil-Estados Unidos (ETA);

—las instituciones *filantrópicas* vinculadas a los grandes grupos empresariales norteamericanos, como la Fundación Rockefeller, la Fundación Ford y la Asociación Internacional Americana para el Desarrollo Económico y Social, creada por la familia Rockefeller bajo la inspiración de Nelson Rockefeller (AIA);

—los organismos internacionales como la FAO, el BIRF, la OEA y el BID.

La segunda guerra mundial había propiciado un extraordinario progreso científico y tecnológico, principalmente en los sectores del transporte, la maquinaria y los motores, la electromecáni-

\*Romeu Padilha de Figueiredo, licenciado en derecho, ha realizado un curso de maestría en el PIMES/URPE y de doctorado en economía en el DEPE/Unicamp. Con larga experiencia profesional en el antiguo sistema ABCAR, transformado en 1975 en Embrater, desde hace tres años realiza investigaciones sobre la evolución de la divulgación rural en el Brasil.

<sup>1</sup>Para un conocimiento menos resumido, véase Romeu Padilha Figueiredo, *A Extens o Rural face à problemática da Pequena Produção no Brasil*, en Cadernos ANDEP 1, ANDEP/CNPq, Río de Janeiro, junio de 1982, pp. 5 a 10.

ca, las comunicaciones y la química, y, por consiguiente, también en la bioquímica y la ingeniería agrícola. Ese progreso fue fundamental para el crecimiento industrial, la modernización agrícola y la extraordinaria expansión del mercado internacional que tuvieron lugar después del conflicto.

A la *guerra caliente* siguió la *guerra fría*, caracterizada por la polarización entre el mundo capitalista, dirigido por los Estados Unidos de América, y el socialista, bajo la hegemonía de la Unión Soviética. Ambos trataron encarnizadamente de ganar no sólo espacio geográfico sino también político, ideológico, estratégico militar y económico. En esa perspectiva se inserta el Plan Marshall en Europa y su versión menor, el Punto IV en América Latina, y dentro de esa atmósfera debe entenderse el surgimiento de la divulgación rural en esta región.

El fenómeno divulgador que desembarcó en estas playas tuvo, básicamente, dos modelos de referencia: el Cooperative Extension Service y la Farm Security Administration, ambos norteamericanos.

El Cooperative Extension Service se originó a finales del siglo XVIII y adquirió importancia durante el siglo XIX con las asociaciones y sociedades de agricultores (hasta mediados del siglo pasado) y, posteriormente, con los institutos de hacendados. En el último cuarto del presente siglo contó con el apoyo de los Land Grant Colleges, constituidos en los años sesenta. En ese período se llevaron a cabo varias actividades de difusión (cursos, semanas de agricultores, campañas, charlas, ferias, exposiciones, demostraciones prácticas, distribución de circulares, boletines, diarios, revistas, etc.) sufragadas básicamente por los propios agricultores, las empresas de ferrocarriles, las empresas comerciales y la administración municipal. Se trataba de adecuar los procesos de trabajo en la agricultura y la vida rural en general, tanto a las nuevas maquinarias, semillas, razas, bienes y servicios de consumo, generados por el formidable progreso científico y tecnológico europeo y norteamericano, como también a las nuevas demandas que la revolución industrial, la urbanización y la ampliación del comercio mundial hacían al sector agrícola norteamericano desde el punto de vista de alimentos y materias primas de origen vegetal y animal. Los agentes de divulgación asesoraban a las familias en tecnología agropecuaria y economía doméstica, y elaboraron sus programas de trabajo en gran parte a partir de los intereses de los agricultores.

Con el crecimiento exponencial de la industria norteamericana al comienzo del siglo actual y con el inicio de la primera guerra mundial, el gobierno federal de los Estados Unidos juzgó necesario y oportuno institucionalizar y, de cierta manera, dar un carácter federal a la labor divulgadora mediante la creación de un servicio de divulgación vinculado no sólo al Ministerio de Agricultura, sino también a los Land Grant Colleges y a las administraciones municipales. Aunque los agricultores también participaban en las directivas de los organismos de divulgación rural, el Estado fue centralizando paulatinamente sus poderes en la definición del trabajo de divulgación. El Cooperative Extension Service se estatizó paulatinamente y perdió de esta manera sus características comunitarias y participativas. De la asesoría se pasó a la orientación.

La Farm Security Administration, transformada después en Farm Home Administration, surgió con el New Deal. La crisis de 1929-1930 llegó al punto culminante para la agricultura norteamericana en 1932-1933. Varias explotaciones agrícolas se encontraban entonces prácticamente en quiebra, profundamente endeudadas e incapaces de obtener nuevos créditos, de conformidad con la reglamentación bancaria existente. El New Deal, procurando lograr su recuperación, propuso a los bancos y al Cooperative Extension Service una nueva modalidad de crédito rural que condicionaba la concesión de nuevos créditos a los agricultores arruinados a una asistencia técnica intensiva por parte de los agentes de divulgación. Los banqueros respondieron negativamente a la propuesta, porque pensaban que los prestatarios, en caso de que se malograrán las cosechas, podrían negarse a pagar sus deudas una vez que hubiesen seguido las recomendaciones técnicas de los agentes. El servicio de divulgación tampoco aceptó ese esquema innovador, argumentando que su vinculación al crédito, ineludiblemente de tipo fiscalizador y coercitivo, le quitaría su carácter educacional y voluntario.

Ante esa reacción, el gobierno de Roosevelt creó una administración específica, la Farm Security Administration (FSA), que pasó a encargarse simultáneamente del suministro de recursos

financieros y de las orientaciones técnicas. La FSA se proponía levantar de nuevo a esos agricultores empobrecidos, que quedaban, de hecho, bajo la semitutela del Estado, hasta que estuviesen otra vez en condiciones de trabajar directamente con los bancos y con el Cooperative Extension Service.

Mientras continuasen bajo la supervisión de los agentes de la FSA, éstos ejercerían una vigilancia para que los recursos financieros gubernamentales no fuesen *desperdiciados*, y, por el contrario, fuesen bien empleados en lo que se consideraba bien para su recuperación económico-social.

En el Brasil, las escuelas de Viçosa y de Lavras, profundamente influenciadas por educadores norteamericanos, ensayaron el modelo de Cooperative Extension Service. Sin embargo, su experiencia de mayor pureza y permanencia tendría lugar en São Paulo, en los municipios de Santa Rita de Passa Quatro y São José do Río Pardo, entre 1948 y 1956. Esas actividades fueron patrocinadas por la AIA de la familia Rockefeller, por acuerdo con las municipalidades y con la colaboración de algunas empresas como la Nestlé, las refinadoras de maíz del Brasil (Duryea) y la Agrocerec. También contaron con el financiamiento parcial de los propios productores rurales.

Dentro del cuadro *trabajos cooperativos* de esa experiencia paulista se ejecutaron actividades relacionadas con el café (formación de mejores tierras de cultivo, usos de semillas seleccionadas, abonos compuestos), leche (lucha contra el moscardón, la garrapata y la aftosa; inseminación artificial, alimentación del ganado durante la estación seca por medio de silos, trincheras y pastizales), maíz y conservación del suelo. Se realizaron también actividades vinculadas a grupos agrícolas con jóvenes, sobre todo relacionadas con el empleo de semillas certificadas de maíz híbrido y hortícolas, así como relacionadas con la economía doméstica. En el *campo social* se realizaron trabajos de atención médico-dental, puericultura y saneamiento básico.

El referente de la Farm Security Administration tuvo destacada presencia en la creación, a finales de 1948, de la Asociación de Crédito y Asistencia Rural (ACAR), en Minas Gerais, derivada del convenio de la misma AIA con el gobierno de la Unión Democrática Nacional de Milton Campos. Se pretendió que la ACAR llevara a cabo un programa de crédito rural supervisado destinado a las pequeñas explotaciones familiares de esa unidad federativa.

## B. EN QUE CONSISTE LA DIVULGACION RURAL

En el Brasil la divulgación rural se concibe como un servicio de asesoramiento a los agricultores, sus familias, sus grupos y organizaciones, en los campos de la tecnología de la producción agropecuaria, la administración rural, la educación alimentaria, la educación sanitaria, la educación ecológica, las diversas formas de asociación y la acción comunitaria.

Su ejecución supone la residencia, en sedes municipales o distritales, de equipos de técnicos vinculados con las ciencias agrarias, sobre todo con las ciencias sociales, que se desplazan hacia las zonas donde trabajan y viven los agricultores. Cerca de éstos se propone realizar un proceso educacional cuyo objetivo es contribuir a mejorar los niveles de vida de las familias rurales mediante el incremento de su ingreso real líquido, de la productividad económica y de la producción agropecuaria, respecto del medio ambiente.

En nuestro país, esta labor generalmente la realiza el sector público, federal y estadual, o las cooperativas económicamente más fuertes. Dentro de las instituciones oficiales que realizan actividades de divulgación sobresalen las vinculadas con el Sistema Embrater/Emater/Aster. Además de éstas, pueden citarse la CEPLAC y la Coordinadora de Asistencia Técnica Integral (CATI) de la Secretaría de Agricultura y Abastecimiento del Estado de São Paulo.

El presente artículo tiene como referencia el Sistema Embrater/Emater/Aster, el mayor de ellos, con actuación en 25 unidades federativas. En diciembre de 1983 trabajaba en 3 166 municipios brasileños, a través de 2 506 oficinas locales, 199 oficinas regionales (asimiladas a las microrregionales) y 25 oficinas centrales, con sede, estas últimas, en las capitales de los estados, los territorios y el distrito federal. Contaba con 21 047 funcionarios, de los cuales 12 121 eran técnicos y 8 926 administrativos. Los encargados de las tareas de divulgación asesoraban a 1 113 557 agricultores, 534 626 amas de casa del medio rural y 143 883 jóvenes. El crédito rural supervisado

se caracterizaba por una excesiva tutela, donde el técnico agropecuario, utilizando la técnica de la economía doméstica, hacía un estudio de las necesidades económicas, agropecuarias y sociales de una familia y planificaba el progreso de esa familia, definiéndolo en dos planes de crédito: el de la administración de la propiedad y el de la administración del hogar. Era un crédito integral, con todo lo bueno y lo malo que esa palabra puede traducir. O sea, que se ocupaba desde las gallinas, el maíz, los cerdos, el café, en fin, de la explotación agrícola como un todo; además de ello, también se preocupaba por las necesidades de vestuario, higiene, enseñanza, salud, en fin, las necesidades totales de la vida de una familia, incluidos el esparcimiento y el mejoramiento de la vivienda. Se establecía un plan de crédito, pudiendo entrar el financiamiento de una cocina, tejidos, máquina de coser, utensilios, horquillas, alambre para gallinero, semillas de maíz híbrido, etc. Ese programa fue el que se adoptó en Minas Gerais con enorme dificultad, porque no había bancos con el valor de enfrentarse a una situación de éstas. Los banqueros pensaban que el pequeño agricultor era un malhechor y que al recibir el dinero del empréstito se marcharía. Después se demostró que era justamente lo contrario.

La transposición de la FSA a las condiciones brasileñas tuvo que enfrentarse a grandes dificultades. En los Estados Unidos las explotaciones familiares arruinadas no constituían la mayoría y sufrían las consecuencias de una situación coyunturalmente depresiva. Pero en el Brasil, los pequeños productores familiares pobres representaban la mayoría absoluta de los productores rurales brasileños, que siempre habían estado al margen del sistema institucional de crédito, el cual prácticamente sólo atendía a criadores de ganado, caficultores, cultivadores gauchos de arroz, algodóneros y grandes latifundistas que cultivaban caña de azúcar. En los Estados Unidos existían algunos agricultores coyunturalmente empobrecidos; en el Brasil, una muchedumbre de productores estructuralmente pobres. En los Estados Unidos había una sociedad rural basada en la pequeña propiedad y en la conducción democrática de sus destinos; en el Brasil el predominio de los latifundios, las prácticas prepotentes y militaristas de los oligarcas todavía con una anticuada actitud esclavista. Todo ello hizo que lo que en los Estados Unidos era la rehabilitación de una categoría de *farmers*, se transformase en el Brasil en un esfuerzo dirigido de participación de la pequeña producción agrícola con fuertes trazos campesinos en esquemas de reproducción cada vez más monetizados y mercantilistas. Se pretendió transformar la grave cuestión agraria nacional en un simple problema tecnológico que debía resolverse con una gestión básicamente individual.

El sistema ACAR, con diversas adaptaciones, se expandió por casi todo el territorio nacional, con el apoyo y la influencia de las instituciones mencionadas al inicio de este artículo. Ya en 1956, año en que se concluyó la experiencia paulista de la AIA, se creó la Asociación Brasileña de Crédito y Asistencia Rural (ABCAR), después de las conversaciones que sostuvieron Nelson Rockefeller y el Presidente Juscelino Kubitschek. Al sistema ABCAR sucedió el sistema Embrater, en el gobierno de Geisel.

Ese sistema trató de lograr una síntesis mixta entre el Cooperative Extension Service y la Farm Security Administration. Entre las asociaciones estatales o macrorregionales afiliadas al sistema había una comunicación constante que iba de la ACAR minera y de la ANCAR del Nordeste, de los primeros años, cercanas del Crédito Rural Supervisado, hasta la Asociación de Crédito y Asistencia Rural de Santa Catarina (Ascaresc) y la ASCAR de Río Grande do Sul, que encontrando colonos ya con un mínimo de tecnificación y capacitación, siguieron más bien los pasos del Cooperative Extension Service con su ideología de participación controlada y de acción comunitaria no conflictiva. A partir de la institucionalización del sistema nacional de crédito rural y de la avalancha crediticia iniciada en los años 1967-1968, esa relativa diversidad de las afiliadas de la ABCAR disminuyó sensiblemente. El rodillo compresor del crédito rural orientado, llamado de crédito tecnificado, más interesado en los excedentes comercializables y en el consumo de insumos de origen industrial, provocó una estandarización progresiva de los servicios de divulgación y dejó de lado, tanto en teoría pero sobre todo en la práctica de los servicios de divulgación rural, sus connotaciones más democráticas, sociales y cooperativas. La tendencia que se afirmó fue la de concentrar las actividades de divulgación en esferas productoras y productos de mayor y más rápida

respuesta a los incentivos de fomento del gobierno federal. Se relegó a los más pobres. Se desactivaron las actividades llamadas *sociales* y la planificación a partir de las bases. La divulgación rural aceptó y trató de apoyar el carácter elitista y excluyente del estilo de desarrollo vigente.

Con la creación de la ABCAR, se puso de manifiesto un movimiento centralizador de la divulgación brasileña tan intenso que permitió la elaboración, en 1960, del primer plan rector quinquenal (1961-1965) del Sistema Brasileño Cooperativo de Divulgación Rural<sup>2</sup>. Este plan, elaborado sin participación alguna de los agricultores, fue presentado y apoyado por el Presidente Janio Quadros. De ahí en adelante los divulgadores brasileños se mostraron siempre profundamente interesados en seguir las orientaciones economicistas de los gobiernos federal y estaduais, y comprometidos en lograr que la agricultura cumpliera sus funciones en el desarrollo nacional programado en los planes sucesivos nacionales y en programas especiales o de *impacto* (tipo PRO O POLOS). Esa característica centralista y autoritaria se acentuó mucho después de 1964, cuando el sistema ABCAR se comprometió firmemente con el modelo de modernización conservadora, que tuvo en el crédito rural, llamado *tecnificado*, su instrumento principal. Consecuente con el estilo de modernización adoptado, la divulgación rural, en su campo y a su manera, contribuyó al proceso de concentración del ingreso, de la riqueza y del poder que tuvo lugar en la sociedad brasileña en general y en el medio rural en particular.

En esa perspectiva, la sucesión de la ABCAR y sus afiliadas, asociaciones civiles sin fines de lucro, por la Embrater y las empresas públicas asociadas, significó una modificación más formal que sustantiva. El único aspecto diferente que merece citarse es que, mientras en la administración de la ABCAR había una saludable congestión de sus afiliadas, la Embrater se distanció de sus asociadas, a las que pretendió *coordinar* de manera imperativa. En cuanto al sometimiento al sector público, mientras tanto, el sistema anterior ya se empeñaba en un estricto alineamiento con las directrices gubernamentales del régimen autoritario, manifiestamente centralizadoras e injustas socialmente. Inclusive puede decirse que el sistema brasileño de divulgación rural (SIBER), bajo el gobierno de Médici, ejecutó un trabajo más centralizador, antiecológico, inmediatista, darwinista, elitista, *insumista* y tecnicista del que se hizo en el gobierno de Geisel, que, presionado por el agravamiento de la cuestión social, se vio obligado a patrocinar una *descompresión* política y, por consiguiente, a pensar en una legitimación social. Tanto es así que a partir de 1974 se abrió un espacio, al menos a nivel de la retórica, a programas de apoyo llamados de *productores rurales de bajos ingresos*. Seguramente el Banco Mundial, preocupado por la caldera a punto de ebullición que representaba lo que él mismo llamó la *agricultura de pobreza*, ha contribuido mucho a esa tenue desviación de tipo distributivo de la política agrícola reciente. Para que el sistema Embrater definiera como su público preferencial a los pequeños y medianos productores e hiciese hincapié en líneas de trabajo como las de tecnologías adaptadas y la economía doméstica, contribuyeron, además del Banco Mundial, a la apertura política y la crisis económica y social con sus componentes de estrangulamiento cambiario, energético y de aceleración inflacionaria.

A continuación se tratará de presentar una propuesta de divulgación rural que, teniendo en cuenta su experiencia y su cultura, la haga menos excluyente y más democrática, participativa y educacional.

### C. EL CAMINO POR DELANTE

Obviamente el camino que la divulgación rural brasileña tiene por delante lo abrirán los propios divulgadores, la sociedad civil y sus dirigencias políticas. El querer trazarlo de manera individual y *a priori* sería una usurpación más de las que ciertos tipos de intelectuales o tecnócratas acostumbran a hacer.

En el presente artículo se pretende presentar puntos para propiciar un amplio debate. En éste y en la práctica de la divulgación se construirán alternativas, se viabilizarán rumbos y caminatas

<sup>2</sup>Plan Rector Quinquenal 1961-1965, ABCAR, Río de Janeiro, 1961.

experimentales. Fundamentalmente se presentarán aspectos relacionados con tres asuntos: la cuestión tecnológica, la cuestión política y la cuestión democrática, vinculadas entre sí y todas incluidas en la cuestión social. Buena parte de los problemas operacionales de la divulgación rural se hallaría encaminada si tales cuestiones se tuviesen realmente en cuenta. Este es el supuesto.

### 1. La cuestión tecnológica

Los problemas de la ciencias y la tecnología no se limitan, no pueden plantearse ni mucho menos resolverse en el estricto ámbito de lo científico y lo tecnológico. Esa prueba es aun más palpable cuando se analiza su refutación en las condiciones concretas de la agricultura brasileña. En este caso, existe el agravante de que la propia ciencia y tecnología se administra a partir de intereses externos al sector. Y eso para no mencionar que sus dificultades y soluciones principales, además de no ser predominantemente tecnológicas, no están propiamente en la agricultura.

Tradicionalmente los divulgadores, en general, no han comprendido la ciencia y la tecnología como productos de un modo de producción definidos como soportes de relaciones sociales determinadas. Su propia formación docente mitifica el conocimiento científico-tecnológico como algo subsistente socialmente neutro, éticamente bueno. De ahí la creencia, en muchos de ellos arraigada, de que *ciencia, tecnología, desarrollo y productividad* son necesariamente instrumentos del *bienestar social*.

El examen insuficiente de la cuestión tecnológica ha sustentado algunos aspectos de la ideología divulgadora. Dentro de éstos, el concepto de que la pobreza del medio rural puede superarse con nuevos conocimientos tecnológicos y con nuevas destrezas que las personas, los grupos e instituciones no comprometidos con las luchas concretas de los que trabajan en el campo pueden inculcar o enseñar a los agricultores. Otro aspecto ha sido el de percibir la adopción de nuevas tecnologías como un simple proceso psicológico, básicamente individual, por el cual una persona adhiere libremente a la *verdad* de una innovación redentora.

Es cierto que muchos divulgadores se interrogan acerca del problema tecnológico. La propia práctica del sistema ABCAR-Embrater demostró que el mayor rendimiento físico de un factor productivo o aun una mayor rentabilidad inicial de ciertas innovaciones, significan a veces la depredación de recursos no renovables, el desperdicio de energía, el aumento de riesgos, la pérdida de autonomía e inclusive hasta la ruina del adoptante. El modelo de tecnificación de la agricultura puesto en práctica por la política económica de los últimos 25 años exigió una participación cada vez de los diversos segmentos de agricultores en los mercados de maquinarias, insumos y productos agropecuarios, así como en la órbita bancaria y financiera. Y ese compromiso es, tendencialmente, un camino sin retorno. La atención de las necesidades de esos agricultores, tanto en la esfera productiva como en la de consumo, pasará fatalmente cada vez más por tales mercados. Ello quizá no sea siempre ventajoso para ellos o puede ser conveniente para algunos sectores y desfavorable para otros, que verán aumentados sus grados de inseguridad, de inestabilidad y de dependencia.

Justamente debido a que los divulgadores vivieron ese proceso y participaron en él, tienen la posibilidad de analizarlo y de proponer nuevas opciones. Para ello, sin embargo, se exige como requisito la desmitificación de la ciencia y la tecnología.

Sobre el particular, lo que aquí se propone es que los divulgadores y los agricultores y sus asociaciones (cooperativas, sindicatos, asociaciones de productores, comunidades eclesiales de base, etc.) procedan a un debate sobre la ciencia y la tecnología, debate en que los conocimientos científicos y tecnológicos se analicen dentro del contexto histórico vivido por agricultores y divulgadores. Tales conocimientos, apreciados socialmente en sus fundamentos, sus exigencias y consecuencias y experimentados en la práctica de los que están en los campos, podrán convertirse en armas poderosas en las manos de aquellos que luchan por lograr transformaciones que sean capaces de posibilitar la promoción socioeconómica y cultural de los que trabajan en agricultura. Para ello es importante que éstos se movilicen, se organicen y se concienticen en torno a sus intereses, reivindicaciones, necesidades y esfuerzos concretos en pro de la superación de las condiciones objetivas y subjetivas en que se encuentran.

El divulgador está en una situación privilegiada para participar en ese proceso de educación libertadora, ya que fue preparado para actuar en el campo de la tecnología de la producción. Justamente ahí, en el proceso productivo, se definen y se reproducen las relaciones sociales de producción. Y la tecnología, al mismo tiempo que representa la intensificación de esas relaciones, significa también el propio cuestionamiento de las condiciones históricas en que se dan. Se propone, entonces, que los divulgadores interactúen con los diversos sectores de agricultores en el análisis de esas tecnologías, teniendo en cuenta y redescubriendo las propias leyes del modo de producción en que se sustentan. Sólo ello permite entender sus limitaciones y prever indicios de su superación.

Que no se diga que ese debate es irrealizable, pues algunos divulgadores han logrado promoverlo y se podrá realizar durante las visitas a las explotaciones agrícolas, las reuniones, los métodos demostrativos, los días de campo, las excursiones, etc. Puede hacerse a partir de una nueva variedad, una nueva raza, un arado a tracción animal o motriz, una época diferente de plantación, un proceso de riego o almacenamiento, cultivos solos o asociados, tipos de abono, alternativas tecnológicas, control de plagas y enfermedades, sistema de alimentación animal, uso de agrotóxicos, modelos de construcción, etc.

Ultimamente el sistema Embrater ha tratado superficialmente esa cuestión al propugnar en favor de tecnologías adaptadas, lo que indudablemente constituye un progreso. Se espera que nunca se olvide el hecho de que la estructura social rural del Brasil está también desadaptada a las innumerables conquistas científicas y tecnológicas que podrían satisfacer mejor las necesidades humanas y sociales básicas. Sería profundamente alienante *vender la idea* de que la sociedad, manteniendo intangibles sus relaciones sociales de producción, podría transformarse sustancialmente con simples adaptaciones técnicas. Si se mantiene estructuralmente rígida la realidad social, los límites de ascensión de los padrones tecnológicos no son distantes ni complacientes.

## 2. La cuestión política

Otro aspecto en el que hay que reflexionar en la práctica y la teoría de la divulgación es la del poder en la sociedad y dentro del propio Estado. Además, el debate de la cuestión tecnológica fatalmente supondrá un análisis político.

Aquí también se deberá pasar de lo ingenuo a lo crítico, del mito a la realidad. La ideología que *alteró las convicciones* de muchos divulgadores no contempla la diversidad y los antagonismos de clases sociales, los conflictos y tensiones entre clases y fracciones de clases, las relaciones de dominio, las alianzas, los bloques y las hegemonías. El Estado no estaría comprometido con intereses clasistas, siendo el guardián del bien común. En casos extremos puede llegarse a la paradoja de un Estado apolítico.

Dentro de esa visión se propugna un divulgador apolítico. Se tendrá un técnico vinculado al sector público, no comprometido con intereses específicos de grupos y clases. Su compromiso es con las políticas gubernamentales, supuestamente neutras.

Es fundamental que los divulgadores destruyan esa fantasía de la armonía social y de la sociedad apolítica. Sólo así podrán observar y actuar en la realidad. En caso contrario, si se sitúa encima y al margen de los intereses clasistas, el técnico estará, de hecho, haciéndole el juego a las clases dominantes, al bloque hegemónico y podrá ejercer una influencia alienante en los sectores menos poderosos.

De esa misma forma, las políticas del Estado son, como lo demuestra la propia expresión, posiciones políticas que sólo pueden entenderse, analizarse, modificarse o sustituirse políticamente; no son producto del raciocinio científico o técnico, su etiología no se encuentra en los axiomas, en los teoremas ni en las leyes científicas, sino en las relaciones de fuerzas sociales, en las presiones y en las estrategias de los diferentes sectores de la sociedad.

Después de la creación del sistema Embrater/Emater se difundió un equívoco grande, conveniente e intencional entre los divulgadores brasileños: que son empleados del gobierno, pagados con recursos de las Secretarías de Hacienda o de Finanzas. No se trata de negar la

vinculación directa del nuevo sistema al sector público, pero hay que dejar en claro que las empresas de divulgación rural son empresas públicas y no empresas del gobierno. Los divulgadores son en realidad servidores públicos, empleados de empresas estatales, pagados con el dinero de los contribuyentes.

En otras palabras, es importante que los divulgadores entiendan que sus verdaderos *patrones* no son los políticos y los tecnócratas de los poderes ejecutivos federal o estadual, afiliados o a servicio de este o aquel partido político. Su *patrón* es la sociedad brasileña que paga impuestos, sociedad que en gran parte les costó los estudios.

Es fundamental que los divulgadores no se engañen con la ilusión de la neutralidad. ¿Se es neutro cuando se defiende siempre al gobierno? ¿No se toma partido cuando se divulga siempre su política agrícola? ¿Qué significará políticamente el no analizar con los agricultores sus pleitos en cuanto a la tierra, los precios, los intereses, los seguros, etc.? En este asunto la propuesta se pauta en el reconocimiento de una sociedad multiclassista y pluralista, donde existen intereses diferentes, convergentes, contrarios o contradictorios, en que el Estado refleja esa compleja textura social, abriga y consolida tales intereses y refleja en gran parte la correlación de fuerzas existentes en la sociedad. Por lo tanto, se propone lo real.

Se podría prácticamente concretizar esa postura mediante el debate franco y abierto de los divulgadores con todas las clases sociales presentes y actuantes en el medio rural, con sus sindicatos, asociaciones, cooperativas y comunidades. Sería óptimo que se consiguiese ampliarlo a las diversas tendencias partidistas. Por mejores caminos se estaría ejercitando la tan decantada *neutralidad* y conociendo al verdadero *patrón*. El debate podría hacerse respecto de la realidad socioeconómica del municipio o la región, en relación con la cuestión tecnológica o acerca de las políticas gubernamentales de mayor incidencia en el medio rural.

Dentro de esa perspectiva, los divulgadores, en vez de tratar de persuadir a los agricultores acerca de la bondad de las políticas agrícolas o respecto del carácter prioritario de las propuestas tecnológicas para mejorar las condiciones socioeconómicas de la zona, etc., deberían conjuntamente con ellos, realizar análisis, investigar causas, evaluar oportunidades y estimar consecuencias. Si se hiciera eso, es muy probable que todos comprobarían que las políticas agrícolas y las transformaciones socioeconómicas inciden diversamente en las diferentes clases y fracciones de clases existentes en el medio rural en que trabaja el divulgador. Como la sociedad rural no es homogénea, es lógico que, por ejemplo, las decisiones en materia de crédito, financiamiento de la producción, precios, importación y exportación, tributos, tecnologías y otras materias no tengan consecuencias iguales para todos.

Una vez realizado ese análisis y confrontados sus resultados con los intereses de los diversos sectores sociales, será más fácil estimular y apoyar el carácter asociativo de los grupos que buscan objetivos comunes. Las asociaciones totalmente libres de la tutela de la divulgación rural, apoyadas eventualmente por divulgadores, aumentan el poder de negociación de sus miembros en la sociedad y la capacidad de acción y solución de sus problemas. El apoyo de los divulgadores podría ser eficaz no sólo por el estímulo a ese tipo de agrupación en cuanto forma de lucha, sino proveyendo a tales asociaciones de informaciones correctas referentes a estudios, políticas, investigaciones, experiencias técnicas, etc.

La utilización que hagan los grupos de esas informaciones es de su entera responsabilidad. Evidentemente, el propio reconocimiento de esas asociaciones, cooperativas, sindicatos, condominios y empresas comunitarias como interlocutores principales de la divulgación rural ya representa un apoyo. Por otra parte, probablemente habría servicios de divulgación con mucho mayor apoyo de los agricultores.

### 3. La cuestión democrática

El ideario de la divulgación rural presenta al divulgador como agente de cambio o de desarrollo. Tal concepción está impregnada de autoritarismo. En el fondo se supone que el agente tiene una profunda comprensión de la realidad social y que sabe cómo y hacia dónde cambiarla. En el límite le

corresponde motivar, persuadir y orientar a los agricultores para que realicen los cambios. Se observa, entonces, que junto con el autoritarismo se presenta la desvinculación del agente de divulgación del cambio propiamente dicho; éste lo realizan los agricultores, quienes, por consiguiente, enfrentan sus consecuencias.

Aparentemente ese comportamiento refleja una actitud no paternalista del divulgador. La lucha por mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los agricultores, de su ingreso real líquido, de la productividad económica y de la producción agropecuaria sería un problema de ellos exclusivamente; interferir ahí sería ejercer una tutela inconveniente. Podrían enumerarse muchos argumentos, que en realidad son justos, en defensa de esa postura. Pero sucede que tales argumentos se esgrimen como pretexto para que el divulgador no tome parte en la lucha en pro de las transformaciones sociales exigidas, como por ejemplo, mejor distribución del ingreso, eliminación de la miseria en el campo, respeto a la ecología, mejor remuneración para los que trabajan, disminución de los sistemas expoliadores de producción, financiamiento y comercialización, reconocimiento de la cultura de las poblaciones, participación popular en las decisiones políticas, etc. Pues bien, este tipo de actitud equivaldría a la renuncia del divulgador como ciudadano; sin compromiso social no hay ciudadanía y para que ésta no desaparezca debe ejercitarse.

En el fondo, de lo que se trata es de vincular los aspectos demográficos, educacionales y participativos de la acción divulgadora. La propuesta consiste en que se haga posible que los agentes de divulgación interactúen cada vez más con los agricultores, para que en conjunto, cada uno con sus ideales, conocimientos, aspiraciones, experiencias y sugerencias, busquen la manera de determinar la realidad en que viven, sus problemas y sus potencialidades, y tengan en qué basarse para definir la orientación, el sentido y el carácter de los cambios.

Entre los participantes ciertamente los agricultores, sus familias y sus organizaciones deberán merecer mayor peso, no sólo por la mayor representatividad demográfica, sino también por la mayor visión histórica de los procesos sociales de la realidad concreta en que viven y donde pretenden continuar viviendo. Los divulgadores, normalmente, están de paso, no viven ahí y emigran hacia otras regiones. De cualquier forma, se espera que se muestren firmes en el compromiso mientras permanezcan ahí.

En las condiciones del Brasil, optar por una divulgación comprometida con la democracia supone, realmente, dar primacía a los sectores poblacionales mayoritarios que menos participan de los resultados del trabajo social. Los pequeños propietarios, colonos, socios, arrendatarios y los trabajadores rurales son los sectores más castigados por la modernización conservadora procesada en el medio rural de este país, con la participación inclusive del sistema de divulgación rural. Algunos objetan que los divulgadores no saben qué proponer a los micropropietarios, microcolonos, socios y asalariados, y que por esa razón no tiene sentido trabajar con ellos. Una vez más, se trata de una justificación autoritaria: es preciso tener un paquete para ofrecer. La perspectiva democrática considera como algo positivo la falta del paquete, del conocimiento *a priori* de lo que hay que hacer y cómo hacerlo; la propuesta de trabajo deberá ser fruto del diálogo abierto y sincero entablado entre los divulgadores y dichos sectores.

Algunos de los problemas presentados para una labor de divulgación rural con los sectores más pobres del medio rural se plantearían mejor si se consiguiese avanzar hacia formas asociativas de propiedad, posesión y uso de los medios de producción. Las empresas asociativas o comunitarias, además de permitir la mejor utilización de los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos mediante la superación de las estrechas limitaciones del individualismo atomizante, ejercitan la solidaridad y refuerzan el poder de negociación de sus miembros. Se trata de un camino que deberá explorarse mejor. La divulgación, con valor y creatividad, podría tratar de brindar asesoramiento en esa esfera.

La propuesta que aquí se hace requiere una nueva práctica administrativa de los servicios de divulgación rural y una nueva postura de sus cuadros de funcionarios. Esos cambios están interrelacionados y son interdependientes.

En el campo administrativo, para viabilizarlo sería necesario, ante todo, efectuar una

descentralización horizontal y vertical eficaz. Horizontalmente, las decisiones de peso, referentes a la divulgación deberán tomarse en todos los niveles con la participación eficaz de los agricultores, sobre todo a través de sus asociaciones y organizaciones. Si se llegara a formalizar esa participación (entendida aquí como participación del poder) en comisiones, consejos, etc., es fundamental que éstos no representen tan sólo una instancia simplemente homologatoria y simbólica. En este caso, es mejor no hacerse la ilusión de la participación. Verticalmente, los divulgadores locales y sus grupos necesitan ampliar significativamente su autonomía. Deben desprenderse de todo un conjunto de controles y esquemas programáticos que eligió el autoritarismo y que impone el centralismo. A través de ellos se trata de llegar al uniformismo y a estandarizaciones que emasculan la creatividad y prácticamente impiden la adecuación de los procesos de divulgación de trabajo a las demandas reales y específicas de los agricultores.

Siguiendo esta mayor libertad de los divulgadores locales, los grupos regionales y estatales deberán alcanzar una mayor independencia ante los ajustes brasileños. La corriente descendente entre los niveles administrativos del sistema de divulgación deberá ser mucho más de apoyo, asesoramiento y supervisión que de imposiciones, directrices, cobranzas y fiscalización. La función de evaluación deberá ejercerse a dos manos y nunca solamente de los niveles jerárquicamente superiores hacia los inferiores. En esa línea es muy deseable que se instituyan formas de elección para llenar puestos de supervisión, coordinación, jefatura o dirección.

En cuanto al cuerpo técnico, esa divulgación rural renovada requiere técnicos bien preparados tecnológicamente, con buena capacidad de análisis de la realidad social en la que se insertan y con experiencia en métodos educacionales no autoritarios. Para ello podrá ser importante, por una parte, un programa de capacitación amplio, eficaz y democrático y, por otra parte, contar con grupos de carácter multidisciplinario, con mayor equilibrio entre los profesionales de la esfera agronómica y los de las ciencias sociales. Es probable que con ello los grupos de divulgación consigan visualizar mejor las alternativas operacionales viables para las cuestiones socioeconómicas, así como comprender mejor la propia cuestión tecnológica.

Durante mucho tiempo, los divulgadores fueron admirados y se enorgullecieron tanto por su acendrado pragmatismo como por su disciplina corporativista. Esta propuesta los invita a que reflexionen acerca de su práctica y que piensen democráticamente de nuevo en la disciplina. Para ello urge realizar un amplio debate en el cual participen no sólo los divulgadores actuales y antiguos, sino también otros técnicos del sector público, las universidades, los sindicatos, las cooperativas, las agroindustrias, las dirigencias político-partidistas, las agrupaciones religiosas y los órganos representativos de categorías profesionales con actuación en el medio rural, como ya empezó a hacerse en algunos Estados.

Pero para que ello no se convierta sólo en una realización pasajera, es indispensable que los propios divulgadores, a partir de sus bases, se movilicen y se organicen para analizar su práctica, su situación, sus ideales y sugerencias. Como dice uno de los axiomas del ideario del divulgador: *haciendo se aprende a hacer*. Sin embargo, si se quiere una divulgación rural para los nuevos aires democráticos que soplan sobre el Brasil, es conveniente que las instituciones de divulgación sientan profundamente la democracia, que sus funcionarios se asocien, debatan sus problemas e intereses, presenten sus propuestas, se coordinen con otros sectores sociales, reivindiquen y comiencen a actuar para influir en las decisiones que se relacionan con su trabajo y su vida. Es muy probable que para ello necesiten del asesoramiento de los agricultores. Entonces, descubrirán que asesorados por ellos, serán mejores asesores.

### *Resumen*

Durante mucho tiempo, las actividades de divulgación del Brasil se centraron en esferas y bienes de producción, que respondían de una manera mejor y más rápida a los incentivos de fomento del gobierno federal y contribuyeron de ese modo a la concentración del ingreso, la riqueza y el poder. Sólo a partir de 1974, con la ayuda del Banco Internacional, el estallido político de la crisis económica y social, se introdujeron programas de producción para productores de bajos ingresos de las zonas rurales.

## *Capítulo XII*

### **EL USO COMBINADO DE MEDIOS DE COMUNICACION: ESTRATEGIA ALTERNATIVA DE CAPACITACION RURAL**

*Miguel Urioste F. de C.*

#### **A. ASPECTOS GENERALES**

Una característica fundamental del campesinado latinoamericano es su profunda tradición oral que, junto con las elevadas tasas de analfabetismo, explican la enorme importancia del uso combinado de medios de comunicación en nuestro continente. Seguramente es por eso, entre otras razones, que en América Latina existen más de 3.500 emisoras de radio, de las cuales el 93% son de carácter estrictamente comercial. Son 3.225 emisoras repartidas por todos los rincones del continente, que transmiten un promedio de 15 horas diarias, es decir 50.000 horas-radio bombardean diariamente a los 300 millones de latinoamericanos principalmente con música extranjera y contenidos alienantes, consumistas y no participativos.

Por estas mismas razones es que la legislación en América Latina respecto de la radiodifusión es bastante compleja. Hay países en los cuales es muy fácil montar una estación de radio y las licencias de los respectivos ministerios de comunicaciones se obtienen con un trámite sencillo. Por el contrario, en otros es imposible obtener una licencia para una emisora de carácter no comercial. Estas dificultades están vinculadas directamente con el medio social y político de cada país.

En los países en que no existen libertad de expresión, mecanismos democráticos, ni formas de acceder a las comunicaciones, tampoco hay facilidades para respaldar el uso combinado de los medios de comunicación en la educación rural, o por lo menos son muy restringidos.

El impacto que las emisoras de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo puedan tener en su acción de promover un desarrollo rural alternativo en América Latina depende del uso que hagan de este medio de comunicación social. En unos casos el impacto es relativo, debido fundamentalmente al desconocimiento del potencial comunicativo de la radio por parte del personal de las instituciones; en otros casos se trata de improvisados directores, que no tienen mayor información teórica ni práctica respecto a la comunicación social, y tampoco sobre los aspectos técnicos del uso de la radio, siendo el impacto esperado muy pobre.

Son escasas las organizaciones no gubernamentales de desarrollo que hacen un uso adecuado de la radio como medio de comunicación social para el desarrollo rural; ellas logran empatía con su auditorio; los campesinos se sienten identificados porque tienen un pensamiento claro y promueven, además, la participación. Si la acción de la emisora rural está en estrecha vinculación con mecanismos de comunicación grupal y utiliza una combinación de múltiples medios, el impacto es aún mayor.

El potencial comunicador se ve incrementado por el uso de medios como: los programas radiofónicos que incorporan material impreso, la retroinformación en donde el campesino responde al estímulo con su palabra, o la preinformación que se origina en la opinión de la comunidad sobre determinado problema. Estos medios pueden generar procesos dinámicos de comunicación horizontal especialmente en ámbitos locales o microrregionales, los que combinados con acciones en terreno (teatro popular, festivales culturales, representaciones folclóricas) potencian el impacto comunicativo.

## B. ELEMENTOS BASICOS PARA EL DESARROLLO RURAL ALTERNATIVO

Cualquier estrategia de uso combinado de medios de comunicación para apoyar el desarrollo rural alternativo supone: el conocimiento de los proyectos económicos, sociales y políticos que apoyan o impiden el acceso al bienestar a la gran mayoría de las poblaciones campesinas latinoamericanas, así como de los mecanismos educativos, particularmente de comunicación, que usan estos sectores para llevar adelante sus proyectos. Asimismo, será preciso conocer el grado de presión del campesinado, sus contradicciones y potencialidades, y analizar la actuación del Estado como espacio de poder económico y político.

El diseño de estrategias para el desarrollo rural alternativo requiere como paso previo, contar con la información suficiente sobre el grado de conciencia y organización que han alcanzado los grupos campesinos e indígenas; la fuerza real con que cuentan y el tipo de proyecto social que alientan. El conocimiento de los sectores, grupos y bloques sociales que animan proyectos convergentes de transformación de la sociedad se completará con el análisis del espacio político-social que existe para el desarrollo de propuestas de transformación en el medio rural latinoamericano.

Pocos con los estudios que comprenden el análisis de la totalidad de los medios de comunicación (televisión, radio, prensa y los medios grupales) aunque en los últimos años ha habido varias investigaciones sobre el uso de la radio como elemento articulador del uso múltiple de medios de comunicación para la educación rural y campesina. McAnany (1974) sostiene que, desde una perspectiva histórica hay pocas estrategias de radio para la educación rural, que se encuentran desperdigadas en gran número de lugares, muchas veces sin la debida adaptación a los factores particulares. Existen por lo menos cinco modelos principales: transmisión abierta, radio instructiva, radio para animación o participación, radios-foros rurales y escuelas radiofónicas.

En la actualidad, la mayoría de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo emplean una estrategia de medios múltiples: combinación de mensajes radiales o televisivos con comunicación interpersonal y diversos materiales impresos, además del uso ocasional de cassettes, diapositivas, discos-estudios, videos.

En general, las instituciones de educación popular rural de América Latina emplean la radio, los materiales impresos y la reflexión grupal para el proceso de enseñanza y aprendizaje. Estos tres elementos se complementan entre sí, aunque con diferentes acentos. El medio radial (o televisivo) emite mensajes educativos y promocionales para instruir, informar, motivar, animar y reflexionar; el material impreso retoma este mensaje y lo profundiza, facilita su comprensión y retención didáctica; el contacto grupal enriquece la relación y moviliza acciones concretas, particularmente en el caso de demostraciones prácticas de cultivos, cría de ganado, etc.

El uso combinado de los medios de comunicación social para el desarrollo rural muestra dos grandes orientaciones: la de las instituciones que dirigen su accionar hacia la educación rural formal: alfabetización, educación básica acelerada, secundaria para adultos; y las que han preferido la educación no formal: comunicación educativa para la promoción social y el desarrollo rural alternativo.

En este último caso las iniciativas giran en torno a programas y actividades relacionadas con la salud, la agricultura, los derechos humanos, la organización social, la promoción humana, la cultura y la economía.

## C. LAS ESTRATEGIAS DE USO COMBINADO DE MEDIOS DE COMUNICACION PARA EL DESARROLLO RURAL ALTERNATIVO

El uso combinado de medios de comunicación puede ser un instrumento útil para las campañas de promoción destinadas a campesinos adultos, aunque no se pierde por ello el carácter de medio masivo de la radio. Por su parte, el uso comercial y empresarial de este medio es adverso al desarrollo rural alternativo y disminuye las posibilidades de usarlo para fines de educación-comunicación.

Si las organizaciones no gubernamentales de desarrollo se consideran elemento de apoyo al

cambio social, seguramente concebirán a los campesinos como sujetos autónomos, con sus propias formas de organización social. Por lo tanto, el concepto de comunicación-educación no se definirá por la relación entre el que enseña y el que no sabe, sino por una relación compleja en que interactúan agentes sociales en un determinado medio social. Es un instrumento para acompañar procesos sociales de cambio, en que la promoción de los campesinos es uno de los elementos importantes, pero no el único. No corresponde a estas organizaciones asumir el liderazgo o conducción de los grupos campesinos, ni convertirse en el eje de procesos de transformación social. Parece más adecuado concebirlas como instrumentos catalizadores que faciliten los procesos de desarrollo rural alternativo. La finalidad del trabajo de algunas de estas organizaciones apunta a la construcción de sociedades distintas, proceso que necesariamente llevará a la confrontación entre las fuerzas sociales y las instituciones opuestas al cambio. Ignorar el hecho de que la acción educativa para el desarrollo rural supone confrontación es o bien una ingenuidad o esta educación de los campesinos estará orientada en la práctica hacia el inmovilismo y el fortalecimiento de los sistemas y estructuras de dominación.

En general se advierten cuatro modalidades, en las que se desenvuelven las estrategias de comunicación para el desarrollo rural:

1. las comprendidas en las políticas nacionales de desarrollo con énfasis casi exclusivo en la acción del Estado, generalmente a través de los ministerios de agricultura y de educación;
2. las propuestas ejecutadas exclusivamente, con total autonomía, por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo que anteponen el papel de las comunidades campesinas;
3. las diseñadas y ejecutadas por los propios sectores campesinos que giran en torno al papel de sus organizaciones representativas; y
4. las instancias de encuentro, confrontación y coordinación.

#### D. LOS ESFUERZOS INSTITUCIONALES EN LA COMUNICACION RURAL

En diferentes países de América Latina hay asociaciones nacionales no gubernamentales que se dedican a la educación del campesinado. Las principales son: la Asociación de Educación Radiofónica de Bolivia (EREDI), la Federación de Escuelas Radiofónicas de Guatemala (FGER), la Asociación de Radios Católicas del Ecuador (ARCE), la Asociación de Radios Católicas Chilenas (ARCA), la Coordinadora Nacional de Radio del Perú (CNR), la Unión Dominicana de Emisoras Católicas (UDECA). En muchos casos, han hecho posible procesos de capacitación permanente del personal de las emisoras afiliadas y han creado un cuerpo común que les dé mayor presencia en el medio nacional. También han definido marcos conceptuales de carácter doctrinario que les han permitido ir descubriendo mayores potencialidades en el uso combinado de los medios de comunicación para la educación.

En el plano latinoamericano existen la Asociación Católica Latinoamericana para la Radio y la Televisión (UNDA-AL) y la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER). Esta agrupa a 53 organizaciones de 17 países del continente. Luego de quince años de prestar servicios educativos mantiene actividades coordinadas en materia de capacitación y formación del personal, investigación y evaluación permanente de las actividades, y comunicación y documentación. En lo que se refiere a capacitación y formación, el propósito es el mejoramiento de la capacidad técnica, profesional y laboral de estas organizaciones. A través de diversos seminarios, talleres, cursos y encuentros, el personal técnico ha ido mejorando paulatinamente sus condiciones y su capacidad para la comunicación combinando diferentes medios. En materia de investigación-evaluación la tarea fundamental es descubrir las innovaciones que se han estado ensayando en nuestro continente. Estas experiencias se sistematizan en informes y documentos, que dan luces a otras instituciones que podrán aprovechar los aspectos que más les convengan.

La evaluación es una tarea fundamental para las organizaciones no gubernamentales de desarrollo que quieren hacer auténtica comunicación. La evaluación permite descubrir las deficiencias y los errores y ayudan en la búsqueda de soluciones para un trabajo más adecuado.

La comunicación-documentación tiene como objetivo establecer un vínculo permanente entre

estas instituciones gracias al intercambio de programas radiales y de material escrito (periódicos, cartillas, informes, evaluaciones) que se producen con carácter local y se transmiten a otras organizaciones.

## E. EXPERIENCIAS EN COMUNICACION: ACCION CULTURAL LOYOLA (ACLO) Y KHANA EN BOLIVIA

Un aspecto muchas veces pasado por alto y otras falsamente resuelto es el referido a la gran diversidad cultural y étnica característica de la nación boliviana, de tal manera que tanto ACLO en los valles como KHANA en el altiplano (que son organizaciones no gubernamentales de desarrollo) tienden a reforzar antes que a debilitar la identificación étnica quechua y aymara, respectivamente. Su mayor problema está en proyectar una identidad nacional, la cual en Bolivia sólo podrá ser una identidad plural.

El desarrollo rural alternativo que promueven estas dos organizaciones no significa una identidad niveladora y conciliadora, sino plural y por tanto conflictiva (identidad crítica) enraizada en un proyecto colectivo de las mayorías. Ambas promueven las fuerzas de reconstrucción de las nacionalidades quechua y aymara, en un conglomerado nacional caracterizado, no por la uniformidad, sino por la multiplicidad.

En algunos programas tradicionales de desarrollo rural, el uso de metodologías difusionistas y extensionistas es una decisión casi exclusiva de los dirigentes de los programas, que reflejan el interés de los técnicos y planificadores en enviar diversos contenidos a los sectores campesinos. En estos casos, no existe una participación campesina inicial, ni hay procesos de jerarquización de los mensajes. Los medios de comunicación social usados en estos programas de desarrollo rural, promueven la pasividad y la identificación con un mundo fantástico y alienante, disminuyendo notablemente la capacidad creadora del campesinado.

En cambio, el uso de medios múltiples de comunicación en estas dos experiencias bolivianas está concebido para pasar de una comunicación no democrática y vertical a una comunicación democrática y horizontal. La finalidad principal de estas organizaciones es constituirse en animadoras, promotoras o facilitadoras de procesos de comunicación rural que reproduzcan la cultura y los intereses de los campesinos minifundistas y los trabajadores rurales, facilitando la expresión de sus necesidades y sus propias alternativas de cambio.

La estrategia pretende ser horizontal-participativa y busca insertarse en las estructuras de las organizaciones campesinas hasta formar parte de ellas.

Después de 10 años de experiencias, ACLO y KHANA han llegado a la conclusión de que la condición básica para el diseño de sus programas de desarrollo rural es la participación organizada de las poblaciones campesinas con las cuales se va a trabajar en el diseño de la estrategia y en todos los pasos consecuentes de su ejecución y evaluación.

### 1. *El programa de ACLO*

La Acción Cultural Loyola (ACLO) fue creada en 1966; es una institución con fines sociales y educativos para la promoción y concientización del campesinado quechua de Chuquisaca, Potosí y Tarija, departamentos del sur boliviano.

El objetivo global de ACLO es que los campesinos minifundistas de estas tres regiones se conviertan en los agentes de su propio desarrollo mediante la incorporación de nuevas técnicas agropecuarias y la creación o consolidación de eficientes organizaciones de base, que les permitan adquirir mentalidad de cambio, jerarquizar valores y una activa participación en el ámbito nacional.

Dicho objetivo global se desglosa en tres aspectos: económico, organizativo y educativo. En el primero se busca el incremento de la producción agropecuaria a través de la planificación, tecnificación y una adecuada comercialización; en el segundo, se promueve la capacidad de movilización y autonomía de acción de las organizaciones campesinas; y en el tercero, se procura

que la educación permanente provoque en el campesino la actitud crítica necesaria que le permita asumir una conciencia de clase.

La estrategia para alcanzar los objetivos mencionados se enmarca en tres áreas principales: de formación, de promoción comunitaria y de comunicación social.

El área de formación comprende tres tipos de cursos: comunales, intensivos (duración de 5 a 15 días), y de capacitación integral; estos últimos se desarrollan en las granjas demostrativas de la ACLO. Los cursos contienen siete programas educativos: alfabetización, salud y nutrición; técnicas agropecuarias; cooperativismo, sindicalismo, evangelización y promoción femenina.

El área de promoción comunitaria comprende tres subáreas: proyectos comunales, formación cooperativa y nuclearización. Los proyectos comunales son de carácter agropecuario y se organizan en cuatro fases: animación, capacitación, ejecución del proyecto y seguimiento, y evaluación, en las cuales participan activamente los miembros de la comunidad. Estos, a su vez, son incorporados al sistema de cooperativas integrales campesinas (COINCA) y reunidos en un mismo espacio (varios caseríos llamados pueblos nuevos) para que accedan al suministro de los servicios públicos básicos.

El área de comunicación social comprende tres subáreas: informativa, que se canaliza a través de dos radioemisoras de ACLO; educativa, que se implementa mediante la impresión y distribución de cartillas, carteles y volantes; y de servicios, para lo cual se edita un periódico mensual el cual contiene información sobre fluctuaciones de precios, crédito y condiciones climáticas del sector agropecuario.

La implementación de la estrategia se realiza a base de programas que se constituyen en la respuesta operativa a los problemas de carácter estructural vigentes en la zona. Cada programa contiene un conjunto de proyectos cuya coherencia y apoyo mutuo se basa en el uso combinado de los medios que forman las tres áreas descritas.

Los programas están formados por dos componentes: el económico, que aborda los problemas de producción, comercialización y consumo; y el social, cuyo objetivo es promover la organización y movilización del campesinado minifundiaro regional a fin de superar los ámbitos zonales y/o comunales. El método para crear un programa parte de la identificación en un ámbito local o microrregional de un problema estructural común (por ejemplo, minifundio, campesinado sin tierra o incomunicación); luego, se realiza el diagnóstico zonal que sirve para precisar los objetivos del programa y los proyectos que lo operacionalicen.

Para los próximos años, ACLO ha definido tres programas como prioritarios; transformación de la economía campesina, que busca resolver el problema del minifundio y sus secuelas; colonización, cuyo objetivo es proveer de nuevas tierras a las comunidades que carecen del recurso, en áreas subtropicales y mediante migraciones organizadas; y comunicación popular, que pretende resolver la incomunicación de las comunidades campesinas marginadas, respecto del contexto nacional.

## 2. *El programa ECORE-KHANA*

Este programa recogió diversas metodologías de educación extraescolar que hasta hace una década se aplicaban en Bolivia y las ha perfeccionado en el transcurso de dichos años, su zona específica de trabajo es el altiplano de La Paz habitado por comunidades aymara.

La estrategia de uso combinado de medios de comunicación busca rescatar las condiciones de vida de los campesinos de dicha etnia para responder a sus problemas y características particulares. Las actividades o programas que comprende la estrategia son:

a) Emisiones radiales abiertas en lengua aymara sobre: tópicos regionales, nacionales e internacionales; derechos y obligaciones de los habitantes del medio rural; información sobre alfabetización, agricultura, ganadería, tenencia de la tierra, comercialización y sindicalismo.

b) Emisiones para grupos campesinos especiales, que son audiencia organizada, para establecer una relación directa con comunidades específicas. La metodología es un curso o ciclos de seis meses que incluye material impreso y grabaciones sobre unidades temáticas de interés, y evaluaciones periódicas con discusión en aspectos del calendario agrícola.

c) Capacitación para campesinos capacitadores, que se organiza a base de talleres de cuatro días de duración y 20 participantes, los que eligen las áreas temáticas en que se especializan, las que pueden ser contabilidad básica, técnicas de cultivo y legislación rural.

d) Festivales educativos y culturales, para vincular a los caseríos campesinos y facilitar la nuclearización y participación de varias comunidades en actividades educativas no formales y recreativas.

e) Formación permanente en comunidades, cuyo objetivo es motivar la comprensión de la realidad campesina en contextos mayores, proponer alternativas de organización, entregar información técnica para mejorar la producción agropecuaria y estimular el trabajo comunal.

f) Apoyo a las organizaciones campesinas, que pretende, en especial, estimular la organización de asociaciones de base de carácter económico reivindicativo y potenciar las relaciones intercomunitarias basadas en la ayuda mutua.

g) Educación formal escolar, con la cual se pretende generar formas específicas de relación entre los agentes educativos del sistema escolar y extraescolar para superar la visión competitiva y excluyente que existe entre dichos sistemas.

h) Areas de acción, que incluye proyectos específicos de tipo:

- *económicos*: generar procesos productivos asociados y racionalizar los recursos técnicos, humanos y la práctica andina de policultivo;
- *productivos*: estimular la experimentación agrícola y pecuaria con fines de difusión y capacitación;
- *organización-participación*: busca sentar las bases para la realización de procesos campesinos autogestionarios;
- *comunicación-capacitación*: a través de la elaboración de un plan educativo y de una estrategia de comunicación basada en medios múltiples.

#### Bibliografía

ACLO (Acción Cultural Loyola) (1981): *Un sistema de promoción liberadora*.

\_\_\_\_\_ (1986 a): *Comunicación a los equipos de los ACLOS departamentales*.

\_\_\_\_\_ (1986 b): *Informe a sus amigos*.

KHANA: *Planificación de actividades, 1986-1989*.

\_\_\_\_\_ *Sondeos de audiencia desde 1978 hasta 1986*.

\_\_\_\_\_ (sin fecha): *Metodología de trabajo de educación popular*.

McAnany, E. (1974): *El papel de la radio en el desarrollo: cinco estrategias de utilización*. Bogotá.

### *Capítulo XIII*

## **EL FINANCIAMIENTO DE LA AGRICULTURA CAMPESINA: REFLEXIONES GENERALES**

*Antonio Corvalán*

### **A. CUESTIONES GENERALES**

¿Cómo financiar el desarrollo de la agricultura campesina? Este es uno de los importantes problemas no resueltos en América Latina, y uno cuyos factores de rigidez principales son de carácter político-histórico, estructural y cultural.

Desde el punto de vista político-histórico, las estructuras formales de financiamiento se originaron básicamente durante el siglo pasado y en la primera mitad del siglo veinte, siguiendo el modelo clásico de la banca comercial; es decir, orientado a satisfacer las necesidades de la gran explotación agrícola tradicional, dando lugar a organizaciones administrativas, procedimientos y carreras funcionarias bastante inflexibles que marginaban al pequeño productor. Esto fue válido para la banca privada o estatal, la cual, salvo algunas excepciones hasta el día de hoy, mantiene en general el mismo modelo. Muchos países conservan sus propias rigideces, aun cuando la estructura latifundista haya sido sustituida por formas de organización empresarial más moderna. En relación con la banca estatal, el fenómeno es el mismo en todos los países. En Costa Rica, donde la banca fue nacionalizada hace cuarenta años; en Argentina, donde la banca provincial o regional es importante, o en otros, en que los bancos de fomento actúan en forma centralizada.

Los bancos centrales, organismos rectores y ejecutores de las políticas monetarias de los gobiernos, se han caracterizado por su ortodoxia estabilizadora que dio frutos durante largos años excepto en los países del Cono Sur. A esta rigidez se han unido en los años ochenta los mecanismos de la condicionalidad para el servicio de la deuda externa del Fondo Monetario Internacional, aceptados prácticamente por todos los países y que generan restricciones importantes en la atención a los sectores productivos, especialmente en relación con aquellas pequeñas empresas y productores que requieren atención preferencial del Estado por su debilidad para integrarse a los mercados de productos, insumos y capital. De este modo, las políticas monetarias tienden a reforzar las estructuras más tradicionales ya incorporadas a la economía que ya recibían los servicios de las entidades de financiamiento; paralelamente, estas políticas han dado lugar a un proceso de estagnación de los sectores que son marginados de los servicios financieros continuando en la misma situación de segregación o marginación económica. La persistencia de las estructuras financieras como, asimismo, su concepción, procedimientos y atención a clientelas tradicionales, constituyen un obstáculo real para la formación de capital en las áreas de los productores campesinos, a pesar de los innumerables esfuerzos parciales que se han realizado en este sentido; sin embargo, ocurre que el crédito a largo plazo para los campesinos no supone exclusivamente la prestación de un servicio bancario sino, también, un cambio de la concepción bancaria lucrativa.

Los procesos de modernización agropecuaria han dado origen a una agricultura bipolar que se centra en complejos agroindustriales y agrocomerciales que realizan la función de polos integradores que subordinan la actividad agropecuaria a la industria, los supermercados y las entidades financieras. Los servicios financieros y tecnológicos corresponden a una relación normativa y contractual que difícilmente está al alcance de las economías campesinas; las operaciones de crédito para la agroindustria o el agrocomercio son actividades secundarias, pero indispensables para

asegurar la disposición de materias primas de calidad que les permitan competir en los mercados urbanos.

La gran mayoría de los campesinos latinoamericanos sigue teniendo acceso al mercado informal del crédito, que normalmente es de corto plazo y flexible, y que fundamentalmente es un mercado monetario de escasa incidencia en la formación de capital; no es un mercado financiero orientado a la inversión, ni menos aún está ligado a la innovación tecnológica o a la asistencia técnica; es una estructura de financiamiento monetario tradicional que resuelve problemas de escasez o de necesidad de dinero de la población campesina, necesidades de consumo, gastos ceremoniales e imprevistos y adquisición de insumos o gastos operacionales. Este mercado monetario lo forman, en la mayoría de los países, los comerciantes prestamistas locales y los agricultores locales más ricos, que ocasional o frecuentemente cumplen esta función, y los parientes, vecinos y amigos del prestatario. En este tipo de préstamos se conocen casos de altas tasas de interés, si bien la oportunidad y la variedad de modalidades con que operan estos sistemas informales son innumerables. Las principales características de estos mercados informales son la rapidez, la adaptación a la idiosincrasia y condiciones locales, y el compromiso de palabra y excepcionalmente mediante documentos escritos, cuyo cumplimiento es relativamente riguroso por el temor de los usuarios a quedar endeudados o a perder garantías que pueden ser animales u otros bienes. Estos créditos informales son funcionales a la cultura campesina, la que paga su alto costo como un servicio valioso frente a una opción que aún le es inalcanzable.

Los sistemas institucionales de crédito de la banca comercial, ya sea privada o pública y de las distintas modalidades nacionales que adquieren los bancos de desarrollo en América Latina, no responden a la cultura campesina o rural, pues estas entidades financieras en su concepción, organización, funcionamiento y operación son la extensión de un servicio que se originó para apoyar actividades comerciales y urbanas. Su acción se basa en el patrimonio y en el compromiso legal debidamente documentado y atienden a una clientela básicamente letrada, alfabeta y experta en cálculos contables escritos. Dado que la población rural es en su inmensa mayoría analfabeta absoluta o analfabeta funcional, no dispone de todos los documentos que las leyes y los reglamentos de crédito exigen y su contacto impersonal con funcionarios en la ciudad contrasta con sus habituales relaciones de carácter personal.

En general, las políticas de financiamiento rural desconocen, en su elaboración, las necesidades de la cultura campesina, debido a que ellas responden a las condiciones de los préstamos externos asistenciales, los que, a su vez, son fruto de estilos de desarrollo propios de los países industrializados. Normalmente la temporalidad de las políticas se mide por el período que dura el estímulo externo, luego de lo cual la estructura constitucional y los productores campesinos reanudan sus comportamientos tradicionales.

Muchos de los modelos de financiamiento rural que se han establecido en América Latina se han originado en filosofías de desarrollo y experiencias provenientes de países industrializados; dichos países han orientado la cooperación basados en mecanismos auxiliares con el fin de resolver problemas de financiamiento o comercialización, sin partir de la cultura y estructura social del campesino. Estos modelos de desarrollo se han transmitido a través de un asistencialismo importado que ha trasplantado ensayos de cooperativas, modelos de desarrollo de la comunidad y voluntariado, manteniendo nuevas estructuras que persisten mientras permanecen los recursos financieros y la asistencia técnica que los originan y que provienen del exterior, pero que no logran encarnarse en la realidad latinoamericana y desaparecen cuando se pierde el estímulo externo.

Las políticas de crédito supervisado son un ejemplo que no han logrado ejercer influencia determinante en los comportamientos institucionales, ni en los productores campesinos de la gran mayoría de países donde se han implantado estas experiencias.

## B. EL SISTEMA ECONOMICO DE LA AGRICULTURA CAMPESINA

El ingreso monetario de los campesinos proviene de los excedentes de la producción agrícola que venden en los mercados locales cercanos. El ganado, por su parte, cumple la función primordial del

ahorro que se transforma en ingreso mediante la venta para satisfacer una necesidad de gasto o consumo especial. Otro ingreso proviene de la venta de la fuerza de trabajo familiar o de artesanías elaboradas por la familia. También se obtienen ingresos de las remesas de familiares que han migrado para realizar actividades remuneradas en otras localidades o en la ciudad, entre las cuales el empleo doméstico femenino es importante. Además, obtienen ingresos mediante servicios ocasionales, como lavado de ropa, costuras o preparación de comidas en días festivos.

Deben considerarse como ingresos algunos servicios que les presta el Estado como, asimismo, algunas donaciones recibidas a veces en alimento, medicamentos, educación y bienes, que ellos obtienen por la vía de recolección y venta de leña, pastos y estiércol de animales para abonos.

El consumo y el gasto familiar campesino están constituidos fundamentalmente por la dieta de autoconsumo que los abastece de leguminosas, cereales, tubérculos, frutas y hortalizas, que producen en sus pequeñas unidades de explotación, más algunos productos de origen animal, como aves, huevos, a veces leche y productos —obtenidos por la vía del trueque o intercambio— que tienen algún grado de elaboración como fideos, azúcar, café, bebidas, y algunos utensilios.

Existen los consumos o gastos familiares extraordinarios que juegan un rol muy importante en la economía campesina, como son los gastos ceremoniales y las celebraciones de tipo patronal o local; los gastos que suponen los nacimientos, bautizos, bodas, cumpleaños, funerales y otras ocasiones rituales, en las cuales el consumo aumenta, pues se sacrifican algunos animales, como cerdos, ovejas, aves, conejos y cuyes; la obtención de dinero en efectivo para estos gastos se realiza mediante la venta de animales, que constituyen el fondo de reserva de ahorro para estos consumos extraordinarios. De esta forma, el gasto más importante de la familia es en alimentación y se resuelve normalmente con productos de la explotación propia.

Los otros gastos que requieren desembolsos en dinero son los alimentos y vestuarios a los que se suman los útiles escolares, medicamentos, radios a transistores, máquinas de coser y menajes, ya que se han reemplazado los recipientes tradicionales de cerámica o arcilla por vasijas de aluminio y plástico. Lo mismo ocurre con los artículos de aseo, como jabones y detergentes, que son de uso generalizado y que han reemplazado a las hierbas y a los jabones caseros de origen animal. Estos productos son adquiridos mediante compra o trueque.

La fuente de ahorro más importante para la pequeña economía campesina sigue siendo el ganado, que es la alcancía de los campesinos. La formación de capital de los campesinos tiene su origen en la ganadería, en la venta de fuerza de trabajo o la capitalización de su misma fuerza de trabajo mediante la construcción de viviendas, bodegas, establos, caminos, puentes, cercos, instalaciones y mejoramiento de la infraestructura de riego, drenaje y obtención de agua para uso doméstico.

En resumen, el sistema económico de la pequeña economía campesina está basado en el consumo directo permanente y cotidiano, obtenido fundamentalmente a través de la economía de subsistencia, del intercambio y del trueque de los excedentes y su venta en el mercado local. La ganadería proporciona consumo directo ocasional y ahorro en dinero para los gastos sociales y ceremoniales y para consumos que no son producidos directamente por el campesino o su familia, entre los que se incluyen las bebidas gaseosas, los licores, los medicamentos y el vestuario.

Las actividades de ayuda mutua o mingas pueden considerarse como otra fuente de ingreso, pues son colaboraciones o prestaciones recíprocas de fuerza de trabajo, propias de la tradición indígena.

La combinación de estos recursos permite la subsistencia de las economías campesinas y la mantención del autoabastecimiento del grupo familiar, que opera como unidad de producción, consumo y trabajo asalariado remunerado o de carácter familiar no remunerado monetariamente, confundiéndose entonces en esta economía la unidad doméstica con la organización económica, si bien ambas son inseparables.

La provisión para los gastos de insumos para la producción agrícola o pecuaria, ya sean semillas, medicamentos para el ganado, abonos, herramientas y otros, se realiza mediante el ahorro o el endeudamiento.

El endeudamiento constituye una fuente importante para el gasto ordinario, el gasto imprevisto y la obtención de insumos necesarios para la producción. En la economía campesina es generalizado el endeudamiento de corto plazo, que por su alto costo no es precisamente un crédito adecuado para la formación de capital.

### C. EL CREDITO INFORMAL EN LA ECONOMIA CAMPESINA

El crédito informal se caracteriza principalmente por ser una operación rápida y oportuna, por medio de la cual se obtiene el dinero en efectivo casi simultáneamente con la solicitud, en horas o días posteriores a ella. Este préstamo es generalmente generalizado con la cosecha o con el compromiso de venta de ella, con animales, otros bienes o con trabajo que se realiza como pago de los intereses. En general el préstamo es en dinero efectivo y se basa en la confianza y en la necesidad.

Para el campesino puede resultar oneroso este tipo de crédito, pero le evita pérdidas de tiempo o más bien la incomodidad de viajar a la ciudad a realizar trámites, gastos de alojamiento y comida, y le evita la obtención de documentos legales como cédula de identidad, tributaria, de agricultor, etc., y requisitos tales como títulos de propiedad y otros que exigen las instituciones acreedoras.

Quienes realizan la función de prestamistas en las áreas rurales son personas que cumplen ese rol como intermediarios financieros informales; otros actúan como usureros. Para la recuperación de estos préstamos existen muy diferentes modalidades según las costumbres y tradiciones; en algunos casos, se cobra o exige una cantidad fija por cada préstamo más un interés mensual por el uso del dinero, y el pago del monto prestado se exige en dinero, en especie o cosechas. Quienes realizan la función de prestamistas frecuentemente cobran el interés por adelantado y en algunas zonas rurales imponen obligaciones de trabajo y prestación de servicios en mano de obra. Los comerciantes que otorgan créditos de abastos a los campesinos generalmente no cobran interés, debido a que como es un crédito continuo y casi cotidiano, su recuperación se realiza mediante la elevación de los precios. Algunos prestamistas obtienen a su vez préstamos en instituciones bancarias y multiplican sus beneficios prestando ese dinero a los campesinos a tasas de interés mayores que las oficiales y a plazos menores. En cada país existen modalidades muy diferentes para estas operaciones. En este mecanismo está ausente el crédito de inversión de largo o mediano plazo.

### D. LA OFERTA INSTITUCIONAL DE CREDITO AGROPECUARIO

La mayor parte de los bancos de desarrollo y de los bancos centrales de América Latina son de creación reciente y se han originado en la primera mitad del siglo veinte. Los bancos de desarrollo no requieren lucrar para subsistir, ya que se entiende que, por pertenecer al Estado, tienen como finalidad prestar servicios financieros a la comunidad nacional para impulsar el desarrollo.

En general son escasos los bancos especializados en los problemas del pequeño productor campesino; entre ellos deben mencionarse el Banco Nacional de Crédito Ejidal de México (BANJIDAL), creado en 1935; el Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile (INDAP), creado en 1962, y algunos bancos estatales en Brasil. Existen también, programas de crédito de capacitación en algunos bancos de fomento, como en Ecuador, programas de crédito supervisado y los programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI), como el de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero de Colombia (CAIM). Estos programas, que se iniciaron durante la década de 1960 promovidos por los organismos de cooperación técnica y financiera internacionales, son actualmente las principales instituciones de intermediación financiera para el sector de pequeños productores o de la economía campesina en América Latina. A ellos deben agregarse los programas de crédito dirigidos a los beneficiarios de las reformas agrarias de los años sesenta, que tuvieron vigencia en la mayoría de los países en los primeros años de su implantación, que luego se redujeron y muchos de los cuales desaparecieron.

La intermediación financiera dirigida al sector rural de la economía campesina es de una debilidad notable, debido a que la decisión de las políticas financieras es en cada país de

responsabilidad de las altas autoridades de gobierno y su ejecución corresponde a los bancos centrales, instituciones que, por lo general, otorgan escasa importancia a los asuntos financieros agropecuarios.

El sistema financiero rural latinoamericano está atendido principalmente por bancos de desarrollo o de fomento, más algunas otras instituciones, como las cooperativas de ahorro y préstamo, que actúan en grado menor.

Los bancos de desarrollo en general destinan la mayor proporción de sus recursos financieros a las medianas y grandes empresas agropecuarias mediante programas para el aumento de la producción, siendo de carácter especial los programas de crédito de capacitación o de crédito para los pequeños productores. El gran volumen de sus carteras está concentrado en un número reducido de clientes, por lo que es difícil que logren minimizar los riesgos y costos de operación, lo que les impide atender al pequeño agricultor. La banca privada, por su parte, es fundamentalmente urbana y atiende a pocos clientes con volúmenes significativos de créditos de corto plazo y con una red de sucursales reducida y localizada en áreas estratégicas de carácter comercial principalmente, por lo que sólo en raras ocasiones puede absorber los altos costos de operación que supone la dispersión geográfica de los pequeños productores rurales.

Sin embargo, la banca de desarrollo, al no tener que generar lucro para subsistir y por razones históricas y de presión política de atención a productores organizados, principalmente medianos y grandes, tienen una extensa cobertura territorial en todos los países de América Latina. Sus redes de sucursales se encuentran distribuidas en casi todas las ciudades de mediana importancia, capitales de divisiones político-administrativas menores, y allí donde se realiza alguna actividad productiva o comercial normalmente ésta es atendida por una sucursal de la banca de desarrollo. La red de sucursales tiene vital importancia en la captación de los pequeños ahorrantes urbanos y rurales, ya sean éstos pequeños productores, campesinos, artesanos, trabajadores por cuenta propia, empleados, dueñas de casa. Estos montos, si bien son pequeños logran constituir una parte a veces significativa del ahorro a plazo depositado en dichas instituciones, y de hecho representan un esfuerzo importante de ahorro de los sectores pobres y medios de la economía proveniente de áreas pueblerinas y rurales. Sin embargo, cuando los bancos de desarrollo y también los bancos privados captan parte de ese ahorro, lo canalizan hacia grupos reducidos de productores agropecuarios y urbanos, que son favorecidos con créditos provenientes de estos fondos.

El crédito agropecuario, como nexo entre el ahorro y la inversión, tiene un costo de transferencia que se refleja en la tasa de interés. La propensión a invertir utilizando fondos de largo plazo para el pequeño productor tiene que ser estimulada por el sistema de comercialización y de precios, pues si el productor tiene dificultades para vender sus productos y los precios que recibe no suponen un incentivo, difícilmente intentará ser beneficiario de un crédito y menos aún tendrá posibilidades de ahorrar. En consecuencia, la dinamización de una política de crédito dirigida al pequeño productor tiene ciertos requisitos previos: tecnología que le permita mejorar la productividad del uso de sus factores productivos: fuerza de trabajo familiar, precios remunerativos y canales de comercialización accesibles y permanentes.

Sin embargo, aunque se den estas condiciones tampoco será automática la propensión a la acumulación de capital y a la inversión del pequeño agricultor, pues éste evaluará el riesgo que supone salir del mundo de la subsistencia —que es su cultura y que sabe administrar— para pasar a una economía de mercado que le obliga a cambiar su forma de administración y a depender del mercado y de muchos elementos de la cultura escrita que desconoce. Estos son los desafíos a los que han estado sometidos por lo menos durante los últimos cincuenta años.

## E. LOS MECANISMOS DE AHORRO DEL SECTOR AGROPECUARIO

Como la captación de ahorro representa sólo una parte de los recursos que se requieren, la banca de desarrollo ha optado por recurrir a otros recursos, que son más fáciles de obtener, debilitando los esfuerzos que se podrían emprender para mejorar los recursos provenientes del ahorro interno. Esas fuentes de recursos son los fondos provenientes del redescuento del Banco Central, que son

fundamentalmente recursos de corto plazo cuando son el canal para colocar la emisión y los recursos provenientes del endeudamiento externo con la banca de desarrollo internacional, que en la mayoría de los países se han convertido casi exclusivamente en recursos para el crédito de mediano y largo plazo destinado a la formación de capital en el sector agropecuario.

La relativa facilidad con que la banca de desarrollo ha dispuesto del redescuento y a veces de recursos externos ha inmovilizado los esfuerzos por captar el ahorro interno, lo cual ha limitado la capacidad creativa institucional interna de los países.

Si se considera este problema desde la óptica de la organización institucional del sistema financiero rural latinoamericano, se advierte que existe cierta similitud en los diferentes países en la medida que el sistema no es funcional a la captación del ahorro interno. Los objetivos que se han adjudicado a este sistema han sido múltiples; y si bien han estado orientados al aumento de la producción y del producto interno bruto, no se ha logrado una organización eficaz y eficiente para alcanzar el objetivo de la movilización del ahorro interno rural. De este modo, la estructura institucional de prácticamente la totalidad de los bancos de desarrollo en América Latina están dirigidos a conceder créditos. La mayor parte de sus funcionarios, de su estructura administrativa, de sus recursos humanos especializados, están orientados hacia la concesión o colocación de recursos de crédito, pero no están organizados para captar ahorros o disponer de mecanismos efectivos de administración de carteras eficientes que les permitan mejorar los niveles de recuperación, los que generalmente son bajos.

Así, los bancos han desarrollado mecanismos ágiles de refinanciación para exhibir indicadores aceptables de carteras vencidas o morosidad frente a los organismos financieros internacionales, que proporcionan importantes recursos para créditos de mediano y largo plazo en condiciones ventajosas en cuanto a tasa de interés, períodos de gracia y plazos de amortización. La refinanciación es un elemento concentrador del crédito, pues una misma cartera permanece cautiva en manos de unos pocos clientes, que generalmente son productores medianos o grandes, restando liquidez al sistema bancario. En contraste con ello, los pequeños productores generalmente son buenos o mejores pagadores que los medianos y grandes productores, pero estos últimos disponen de asesoramiento jurídico y económico, tienen experiencia para asumir riesgos y conocen las ventajas indudables que les reporta la refinanciación al prolongar el plazo de un crédito a veces por varios períodos sin multas, y disfrutando de los beneficios que significa el proceso inflacionario en obligaciones y préstamos que no están indizados, lo que además implica una descapitalización neta para la banca de fomento.

El efecto de la inflación sobre el ahorro y la cartera de préstamos de la banca de desarrollo ha sido nocivo especialmente para la mayoría de los países que no estaban familiarizados con la experiencia inflacionaria y que tardaron varios años en establecer mecanismos de ajuste para sus operaciones.

Un efecto similar al inflacionario tienen las tasas de interés subsidiadas aplicadas como política general de crédito a través de la banca de fomento, pues no benefician a los productores pobres, que son severamente castigados por los precios y su inaccesibilidad a los mercados por no contar con canales de comercialización adecuados. La tasa de interés del crédito subsidiado es también concentradora del capital; no ocurre lo mismo con las tasas de interés subsidiadas si éstas son aplicadas a clientes específicos, en áreas y destinos determinados donde actúan como subsidio directo, que es lo que se ha aplicado en áreas de campesinos pobres mediante proyectos específicos de desarrollo rural.

En síntesis, tal como actualmente está organizada la banca de desarrollo rural en América Latina y la aplicación de políticas de crédito indiscriminadas basadas en tasas de interés subsidiario, sus resultados son concentradores del capital, favorecen fundamentalmente a los medianos y grandes productores, en tanto que los pequeños productores prácticamente no reciben los beneficios que esta política inicialmente intenta obtener.

## F. LA CONCESION DE CREDITO AL CAMPESINADO

La debilidad de los cuadros técnicos del sistema bancario de desarrollo se constató específicamente en dos países considerados avanzados en el contexto latinoamericano: Argentina y Costa Rica. En Costa Rica el sistema bancario nacional estatal contaba con 7 032 funcionarios en 1984, de los cuales 481 tenían algún nivel profesional; la mayoría de ellos estaban ocupados en tareas directivas y de alta administración, siendo reducidos los equipos de análisis y asistencia técnica y abundantes los de carácter administrativo. Debe señalarse que se trata de una banca nacionalizada en 1948. En el Banco de la Nación de la República Argentina la situación en 1984 era la siguiente: el Banco disponía de un total de 20 457 funcionarios, de los cuales 347 eran profesionales universitarios; para atender el sector agropecuario sólo contaba con 506 técnicos especializados y con 18 profesionales, nivel extremadamente bajo de profesionalización para atender al sector más importante de la economía. Por ello, el número de acuerdos o créditos aprobados en 1984 para la formación de capital solamente había alcanzado a 2 524, en tanto que el resto eran créditos destinados a gastos, los que superaban los 121 000. Ello demuestra el carácter típicamente comercial de la banca de desarrollo de dos países importantes desde el punto de vista agropecuario.

En general, en la banca de desarrollo aún se continúa privilegiando la experiencia y la antigüedad; como no hay capacidad analítica para comprender los problemas de los campesinos, sus clientelas continúan siendo el productor mediano y grande, es decir, empresarios de cultura urbana. No hay especialización de recursos humanos bancarios sobre los pequeños productores campesinos y sobre sus problemas de administración. Cuando los bancos poseen unidades a tal efecto, como es el caso del Banco Nacional de Fomento del Ecuador (BNF), son de tamaño reducido y minusvaloradas en relación con la estructura bancaria global. En varios países, el sector agropecuario ha dejado de ser prioritario para la banca de desarrollo, habiéndose reducido a un mínimo el crédito de mediano y largo plazo.

En relación con los procedimientos que deben seguirse para la concesión de créditos, los bancos de desarrollo que operan como banca múltiple, aplican instructivos que no presentan grandes diferencias entre las distintas clientelas urbanas, comerciales y rurales en relación con el trámite que han de seguir las solicitudes, el número de firmas, las garantías solidarias, la apertura de cuentas por líneas de créditos, los informes de los estados de cuenta, la liquidación de intereses, los balances, la morosidad y el cumplimiento de requisitos por parte de las organizaciones campesinas que de hecho o de derecho cuentan con personalidad jurídica.

No es apropiado aplicar procedimientos similares para créditos de gran volumen que para créditos limitados concedidos a los pequeños productores, como tampoco exigir garantías reales en vez de capacidad potencial de pago. Los créditos destinados a los pequeños productores rurales deben gozar de procedimientos expeditos, ágiles y sujetos a condiciones especiales, dependiendo de las características de los productos y de la asistencia que éstos requieran como, asimismo, de una programación para el uso de los recursos asignados.

La experiencia que en esta materia se logró mediante el manejo de fondos conjuntos entre el BNF y la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), entidad privada sin fines de lucro, fue muy exitosa en cuanto a dar agilidad al otorgamiento de crédito a organizaciones de pequeños productores rurales, que posteriormente sirvió de modelo para el Reglamento de crédito para proyectos de desarrollo rural integrado (DRI), que se aplicó a través del BNF a los proyectos de la Secretaría de Desarrollo Rural, dependiente de la Presidencia de la República, entre 1980 y 1984. Otro ejemplo de este tipo de procedimientos adaptados a la realidad campesina lo constituye el manual de normas y procedimientos de créditos con asistencia técnica para el programa de DRI, de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero de Colombia.

De lo analizado en relación con los procedimientos y las políticas generales sobre el otorgamiento de créditos con tasa de interés subsidiado, puede concluirse que las políticas de crédito destinadas al sector agropecuario que ponen énfasis en el subsidio a las tasas de interés en forma general e indiscriminada, concentran los recursos crediticios en los clientes más ricos y facilitan el

desvío del crédito barato hacia actividades más rentables, provocando un efecto de descapitalización en la banca de desarrollo.

Sin embargo, una política de crédito con tasas de interés subsidiado puede ser beneficiosa para los pequeños productores, cuando se aplica a un área específica, a un proyecto y/o a casos concretos como, por ejemplo, para capacitar en el uso de bienes de capital, aplicar tecnología y programas de capacitación en forma determinada y de tipo piloto, esto es, para realizar experiencias discrecionales locales y dirigidas.

El subsidio es necesario en ciertos casos y debe tener otra finalidad: organizar al campesinado para tener acceso a los mercados y a las tecnologías, capacitándolos adecuadamente en forma participativa para acceder a nuevas formas de organización social y empresarial que les permita contar con más poder.

Desde la óptica del campesino, anteceden al crédito institucional la ayuda mutua y el crédito informal, normalmente de corto plazo. La ayuda mutua es una colaboración recíproca consistente en fuerza de trabajo, bienes o capital, siendo más frecuente la prestación de fuerza de trabajo.

Queda aún un largo camino por recorrer para que las mayorías campesinas puedan acceder a este tipo de crédito institucional de mediano y largo plazo, con excepción de situaciones y experiencias muy específicas. En general, ni los campesinos ni los funcionarios de la banca de desarrollo han logrado institucionalizar experiencias y propuestas realistas sobre la materia. El crédito destinado a la inversión de capital en la agricultura campesina es hasta hoy un problema no resuelto en América Latina. No se han logrado armonizar los objetivos del desarrollo con una organización institucional cuyos procedimientos y administración respondan a las necesidades concretas y a la cultura y organización del campesinado. No se ha logrado esta ecuación; más aún, se puede afirmar que los organismos financieros nacionales e internacionales no alcanzan a comprender el fenómeno campesino ni los mecanismos simples del endeudamiento campesino.

## G. FORMACION DE CAPITAL EN LA ECONOMIA CAMPESINA. LINEAMIENTOS BASICOS

¿Qué hacer frente a una institucionalidad financiera inadecuada para estimular la formación de capital en la economía campesina? Sabemos que éstas se caracterizan por su débil capacidad empresarial desde la perspectiva de su integración comercial, con baja intensidad de capital productivo por persona ocupada o por hectárea, carencia de capital con una tasa muy baja de ahorro y de formación de capital, por su vinculación a mercados de dinero tradicionales que no son funcionales para la inversión a mediano y largo plazo.

### 1. *Los bancos centrales y la política monetaria*

En primer lugar, existe una tarea fundamental que le corresponde a los bancos centrales, organismos rectores de la política monetaria, cual es mantener el ajuste entre el crecimiento de la producción, la estabilidad de los precios y los niveles de empleo. Los bancos centrales, al ser responsables del manejo de estos agregados macroeconómicos, difícilmente alcanzan a determinar los efectos que sus decisiones tienen en los subsectores del sector agropecuario, que consideran poco significativos desde una perspectiva netamente monetaria. De este modo, al aplicar políticas selectivas de crédito, éstas se destinan a financiar las actividades prioritarias que inciden en el ajuste, en la estabilidad o en la balanza de pagos, y que compatibilizan y coordinan las metas de desarrollo con las variables monetarias y crediticias.

Muchos bancos centrales del continente han creado mecanismos de fondos financieros de corto plazo destinados al sector agropecuario con recursos de emisión que se redescuentan a uno o dos años plazo; pero lo que realmente interesa es que se ejecuten acciones similares con recursos de mediano y largo plazo proveniente de fuentes propias del sistema bancario nacional o de la banca de desarrollo internacional.

La economía campesina puede ser dinamizada con muy pocos recursos propios provenientes

de los bancos centrales en el largo plazo, si éstos identifican a esa clientela como agente prioritario de la economía y si, además, pueden facultar la emisión de los bonos de capitalización a fin de permitir la formación de capital en determinadas áreas de campesinos pobres. Más aún, es posible que destinen una pequeñísima proporción de recursos provenientes de intereses, o utilidades de modo de constituir fondos de garantía para riesgos relacionados con el crédito a largo plazo destinado a estos grupos de campesinos, ya sea de cobertura nacional, regional o dirigidos a materias y destinos específicos que se identifiquen con pequeños productores rurales en condiciones de pobreza y extrema pobreza.

Se trata de que las macropolíticas que se aplican a grandes agregados económicos se compatibilicen con disposiciones concretas destinadas a grupos humanos numerosos que viven en condiciones de extrema necesidad en las áreas rurales. Crear mecanismos financieros de este tipo es perfectamente posible y además no es costoso, pues deben concebirse como elementos dinamizadores del ahorro interno de los productores pobres.

## 2. *Los sistemas bancarios*

La inmensa mayoría de las instituciones públicas y privadas que atienden el sector rural están orientadas y en consecuencia organizadas para promover el crecimiento económico; son escasos los organismos agrarios oficiales que ofrecen el conjunto de servicios que requiere el campesinado en materia de promoción, organización y participación campesina, así como de capacitación y de prestación de servicios en créditos, insumos, mercadeo y asistencia tecnológica.

El déficit de técnicos con sólida preparación en las tecnologías productiva y social conjuntamente para atender al campesinado sigue siendo una real limitación. En todos los centros de educación agropecuaria, hay un desequilibrio notable entre los conocimientos agronómicos y tecnológicos y los de carácter social o de administración de las empresas asociativas no tradicionales. Se puede afirmar que no existe el profesional o técnico que esté capacitado o preparado para comprender en forma global la situación del campesino como productor, que necesita un conjunto de servicios simultáneos e interdependientes, pues prima la visión parcializada desde la perspectiva de la tecnología productiva.

Cambiar el enfoque que tienen los organismos para apoyar el incremento de la producción del sector agropecuario supone tensiones y conflictos en la organización administrativa y en los ámbitos financieros que se resisten a la adecuación de las necesidades del cambio social por razones de estabilidad, comodidad y temor a no responder a nuevas exigencias para las cuales no disponen de conocimientos ni instrumentos. Se ha observado que incluso en procesos de cambios importantes, como fueron las reformas agrarias de Bolivia y México, a principios y mitad del presente siglo, los aparatos institucionales tradicionales no se adecuaron durante muchos años, y algunos definitivamente no lograron cambiar sus prácticas rutinarias para atender a las nuevas clientelas agropecuarias de productores campesinos, como ocurrió en Bolivia con el crédito.

Se propone por ello que la banca de desarrollo reoriente sus políticas, su organización y administración, equilibrando las unidades de producción con las de desarrollo social y capacitación empresarial, pues el financiamiento de la economía campesina es un problema empresarial social y económico.

## 3. *La organización campesina beneficiaria del crédito*

La dispersión y atomización de las unidades campesinas de producción hace difícil la prestación de servicios, a lo que se agrega el problema de que funciona a pequeña escala. Es conveniente considerar la agrupación territorial, mediante organizaciones de empresas de economía campesina que generen poder de presión para que los servicios financieros, tecnológicos y sociales sean atendidos a costos razonables y con eficiencia a fin de que dichas organizaciones puedan competir en el mercado externo y en los mercados de exportación. El crédito, por tanto, no puede ser un servicio

aislado; debe estar complementado con políticas de ampliación del ahorro, del empleo y de la producción, de manera de satisfacer simultáneamente las necesidades económicas y sociales.

#### 4. *Diversificación crediticia y descentralización administrativa*

El crédito al pequeño productor requiere ser diversificado y no especializado por rubros de producción. Es una práctica corriente que los campesinos destinen una parte de los créditos que contratan a la compra de uno o más animales; tratándose de vacunos, por ejemplo, adquieren una vaca preñada para disponer con seguridad de un recurso para el pago de una parte del crédito; esto se observó como práctica frecuente y tolerada por los funcionarios del Banco Nacional de Fomento del Ecuador. La diversificación se orienta también a la atención de fines productivos, así como de bienestar social familiar.

Generalmente, los proyectos de inversión se concentran en el mejoramiento de la producción primaria y la comercialización es ignorada o relegada a un papel secundario. Por ello, hay que revertir esta forma de valorar el proceso económico y dar por lo menos igual estímulo crediticio a la comercialización que a la producción, por ser la comercialización un factor determinante en el desarrollo de las pequeñas economías campesinas.

Es necesario crear organizaciones de ahorro y crédito que realicen la función de la comercialización, que sustituyan paulatinamente el crédito informal otorgado por el prestamista-comerciante, que castiga en el precio la producción del campesino por crédito formal.

Por su parte, el crédito otorgado a las actividades no agrícolas es tan importante como el crédito a la comercialización y/o producción. Para lograr un crecimiento más equilibrado en el sector rural es necesario dar empleo y servicios que compensen la disminución de jornadas por hectárea que suponen las nuevas tecnologías agropecuarias en la actividad primaria.

El aumento de la productividad agrícola requiere el mejoramiento de la infraestructura rural, las comunicaciones, las carreteras, los sistemas de riego, la infraestructura física de mercadeo y de almacenamiento; la creación de pequeñas industrias, los centros de acopio y el mejoramiento de las condiciones de vida, la vivienda, la electrificación, el agua potable, los centros médicos, las escuelas y toda la infraestructura de la educación.

El financiamiento de la pequeña industria rural y la artesanía también son importantes para mejorar el ingreso de las familias campesinas. La agroindustria es determinante del desarrollo de la economía campesina, por lo que es preciso conocer la demanda efectiva de aquellos productos que son elaborados por pequeñas agroindustrias campesinas que pueden competir en el mercado interno o externo.

Es necesario también estudiar la creación de fondos rotatorios para la autoconstrucción de viviendas rurales o para el mejoramiento de las ya establecidas, con el fin de crear sistemas de ahorro que simultáneamente privilegien la producción y la inversión en bienes de consumo duraderos que mejoren la calidad de vida de la población rural.

Es necesaria una institucionalidad crediticia que brinde servicios de crédito diversificado conjuntamente con los servicios de promoción, capacitación empresarial y agrotécnicas, asistencia técnica a la producción y a la comercialización, y que asista al campesino en el uso del crédito. Se trata de crédito más un paquete de servicios con personal que entienda o haya vivido tanto los aspectos técnicos como de cultura rural y la idiosincrasia del campesino.

La descentralización en este tipo de organizaciones es vital, lo mismo que la flexibilidad mediante convenios para el fomento de la producción con organismos de derecho privado que ponga a disposición del campesinado estos paquetes de asistencia técnica, promoción, organización empresarial en la producción y comercialización.

Estos organismos no gubernamentales no son burocráticos y pueden ser de carácter regional. Los gobiernos deben impulsar la formación de este tipo de entidades de asistencia al desarrollo que no tienen fines de lucro, sino de desarrollo integral y que cooperen en la elaboración de proyectos de desarrollo.

## 5. *Financiamiento autónomo del desarrollo campesino*

El financiamiento de la economía campesina por parte de la comunidad nacional es indispensable; para ello, los países deberían crear fondos de administración de recursos financieros de índole regional, favorecer la diversificación institucional y promover el desarrollo humano integral en lo productivo y social.

Los orígenes de estos fondos pueden provenir de las siguientes fuentes:

- presupuesto nacional equivalente a una proporción de los créditos que otorga el sistema financiero anualmente;
- contribuciones en carácter de crédito concesionario o en fideicomiso de organismos nacionales o internacionales de desarrollo;
- donaciones en bienes o en dinero, y
- recuperación de créditos concedidos por estos fondos.

Los proyectos que han de financiarse con estos fondos deberán ser definidos en trabajos participativos de diagnóstico y formulación de proyectos, a fin de dinamizar la comunidad mediante un conjunto de acciones en que el crédito es uno de los componentes; igualmente importantes, sin embargo, son la promoción y la organización, la capacitación, la educación, la salud, la creación de centros infantiles en obras de infraestructura comunal y el desarrollo de tecnologías apropiadas. Una parte del crédito no superior a, por ejemplo, 30% podrá ser destinado a obras de infraestructura comunales extraprediales y, en casos calificados, podrán ser no reembolsables, debiendo la comunidad aportar la fuerza de trabajo.

Los recursos pueden destinarse a organizaciones de hecho o de derecho, y el interés que paguen los beneficiarios destinarse en partes proporcionales al fomento de organizaciones campesinas de primer y segundo grado; una tercera parte reservarse como aportes a un fondo de garantía de créditos para el desarrollo de la economía campesina. Estos fondos de garantía deben ser administrados por organismos que se creen con la participación del sistema financiero nacional para cubrir los riesgos de los créditos otorgados a los campesinos pobres en una proporción de hasta 80% de las inversiones productivas que se hubieren perdido por variables no controladas por los campesinos, como catástrofes, plagas o inundaciones.

## 6. *Uso de factores productivos y capacitación*

El sector público necesariamente deberá operar con dimensión regional y a través de organismos no gubernamentales o alternativos de gestión rápida no burocrática, que proporcionen servicios de apoyo (además de crédito), como son comercialización, asistencia técnica, administración empresarial y transferencia tecnológica, de manera de delegar las tareas decisorias a la organización campesina. Se trata de descentralizar y desconcentrar el poder público al servicio campesino y transferir poder de decisión a éstos.

Si la productividad de las empresas campesinas se debe al uso intensivo de la mano de obra, para que dicha intensidad se traduzca en niveles competitivos de productividad con empresas que son intensivas en el uso de capital, es necesario poner a disposición del campesino insumos de buena calidad de carácter biológico, bioquímico o químico, incentivando las tecnologías que minimizan las pérdidas, especialmente las utilizadas después de las cosechas, que son elevadas en relación con el almacenaje y con la transformación de la producción.

El reciclaje de los ecosistemas y las técnicas de policultivos relativas a pastos y ganaderías, así como la creación de centros de distribución de insumos, deben ser estimulados, ya que forman parte de la tradición productiva de la pequeña economía campesina.

El enfoque de la enseñanza primaria o básica en las áreas rurales deberá orientarse hacia la resolución de los problemas concretos y cotidianos que enfrenta el campesinado, entre los cuales necesariamente están las cuentas de la empresa campesina, sus necesidades de financiamiento, y las modalidades de ahorro e inversión, es decir, comprende una mínima instrucción en economía y

administración rural. Sin estos conceptos mínimos internalizados, es difícil avanzar posteriormente en la preparación de administradores de empresas campesinas debidamente familiarizados con la contabilidad o las cuentas escritas simples, elementos básicos para el manejo financiero y la capitalización de empresas asociativas agroindustriales.

La formación de recursos humanos en forma sucesiva a través del sistema escolar rural es un requisito primordial para dinamizar la formación de capital en las áreas campesinas.

La mejor garantía que los campesinos pueden ofrecer a los organismos financieros es su capacidad de trabajo, su organización y su permanencia estable. Las uniones o grupos de prestatarios campesinos como garantía solidaria de un crédito puede reforzar el sentido de responsabilidad y unidad de éstos en la realización de tareas comunes.

En áreas de pequeños productores precaristas los programas de titulación de tierras que se están llevando a cabo en varios países facilitan el cumplimiento de normas legales de los sistemas bancarios, que normalmente exigen garantías reales o hipotecas; además, se piensa que pueden estimular la propensión al ahorro de estos grupos al disponer de la seguridad de poder realizar inversiones en el propio patrimonio.

En las áreas de colonización la situación es más compleja, pues el colono se enfrenta a dos situaciones precarias: la del equilibrio ecológico, que no le permite el uso intensivo de recursos, y la del equilibrio económico de subsistencia mediante pequeños cultivos que provocan la deforestación y el deterioro del suelo. La carencia de capital de los colonos los obliga a utilizar su propia mano de obra para repetir periódicamente el ciclo de deforestación y cultivos de subsistencia. Se necesitan, pues, políticas que otorguen condiciones de estabilidad a los colonos mediante infraestructura, titulación de tierras y créditos para la formación de capital a largo plazo para la generación de pastos y ganados. Debido a la movilidad periódica de los colonos, especialmente en áreas de selva, las garantías que éstos pueden ofrecer sólo se relacionan con su estabilidad, la que puede lograrse creando centros de servicios de salud, educación y otros en las áreas de colonización.

## H. COMENTARIO FINAL

Estas reflexiones indican que existe una inadecuación no resuelta en la intermediación financiera para la formación de capital a mediano y largo plazo en la economía campesina, pues las organizaciones formales e informales que captan ahorro para ponerlo al servicio de la inversión de los pequeños productores rurales no disponen de estructura ni de personal preparado, y además, sus métodos y costos no son adecuados a las necesidades de los campesinos. Esto plantea el problema de la intermediación financiera, el cual es tan sólo una parte de la intermediación institucional, que está aún a medio camino entre el mundo de la tecnología moderna urbana, basada en la escritura y el cálculo, y las formas de vida rural, basadas en la tradición oral y en el empirismo.

En esta situación, la economía campesina no logra una articulación funcional en el sistema económico global por la vía de los precios, dada la naturaleza de los mercados y procesos de comercialización, motivo por el cual traspasa su valor agregado a los sectores urbanos o grupos integrados a los sistemas de mercados, lo cual, debilita su capacidad de ahorro.

En consecuencia, el problema de la intermediación financiera de los sectores pobres del campo debe ser abordado en forma integral, incluidas la intermediación cultural, comercial y tecnológica; por ello, el crédito necesariamente debe ir acompañado de un conjunto integral de servicios sobre cuya necesidad se ha insistido reiteradamente.

El sistema financiero campesino debe ser de costo reducido; deben simplificarse los trámites, la administración de cartera y los mecanismos de cobro. Necesariamente debe movilizar la capacidad de ahorro de la economía campesina que es múltiple y diversificada, aun cuando los volúmenes de ahorro por unidad familiar sean muy pequeños; la atención debe ser diversificada, lo cual puede reducir los riesgos, aun atendiendo actividades no agrícolas. Las garantías deben ser solidarias y deben comprometer a la comunidad.

Las instituciones, los bancos públicos, privados y los organismos colaboradores sin fines de

lucro o los organismos gubernamentales de servicio al agro, deben contar con personal familiarizado con la idiosincrasia campesina, que puedan colaborar en la intermediación financiera en acciones de identificación de prestatarios o clientes, promoción y presentación de solicitudes, asistencia técnica, elaboración de proyectos, supervisión, seguimiento de las inversiones, cobro y recuperación de costos. Todas estas tareas pueden regionalizarse y en ellas puede contarse con la participación de las organizaciones campesinas.

Es indispensable romper la enorme disparidad cultural y también social que existe entre los campesinos y los funcionarios técnicos que los sirven, creando y especialmente adaptando las metodologías empleadas mediante la tecnología social a la idiosincrasia, comportamientos empresariales y formas de vida rurales, y no continuar actuando como hasta ahora, en que se exige al campesinado una rápida adecuación a modelos institucionales extraños a la cultura campesina.

Se ha hecho hincapié en estos aspectos, aparentemente simples y sencillos, pero que ponen de manifiesto la gran complejidad del comportamiento y del tejido social rural.

#### Bibliografía

- Adams, D., "Mercados financieros rurales, los inconvenientes del crédito barato", en *Revista CERES*, vol. 19, N° 109, FAO, enero-febrero de 1986.
- Banco Central del Ecuador, *Memoria 1978-1984*, Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA), 162 pp.
- Banco Nacional de Fomento de Ecuador, Curso de crédito para proyectos de desarrollo rural integral (Código 83-391), 1983, 169 pp., mimeo.
- Blain, D., "Hacia instituciones viables", en *Revista CERES*, vol. 19, *op. cit.*
- Canillo Huerta, M.M., *El crédito y el seguro en la modernización de la agricultura en México*, Universidad Veracruzana, Jalapa, Veracruz, México, 1976, 232 pp., mimeo.
- Centro de Investigaciones Sociales, *Las dimensiones socioculturales del crédito rural*, La Paz, agosto de 1977, 115 pp., mimeo.
- Corvalán, A., *La situación del sistema crediticio agropecuario en el Ecuador, 1970-1983*, Proyecto BNF-FAO ECU/80/001, octubre de 1983, 111 pp., mimeo.
- , *Análisis de las recuperaciones del Banco Nacional de Fomento Ecuador 1970-1983*, Proyecto BNF-FAO ECU/80/001, mayo de 1984, 95 pp., mimeo.
- , *Consultoría FAO para asesorar a la Comisión de Evaluación del Sistema Bancario Nacional de Costa Rica*, marzo de 1984, 120 pp., mimeo.
- , *Consultoría FAO sobre crédito agropecuario en la República Argentina*, agosto de 1985, 145 pp., mimeo.
- FAO, *El plan de desarrollo del crédito agrícola (SACRED) y el desarrollo rural*, informe de la Consulta Extraordinaria, Roma, 20 y 21 de septiembre de 1979, 52 pp.
- FAO, *El crédito agrícola en América Latina*, informe del Seminario Regional sobre Crédito Agrícola para Pequeños Agricultores en América Latina, Quito, 25 al 30 de noviembre de 1974, 139 pp., mimeo.
- Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), "El banco llega al campesino pobre", *El crédito rural según el FIDA*, folleto, marzo, 1987, 23 pp.
- Gudgor, W.M., *El seguro agrocrediticio y su papel en la promoción del desarrollo rural*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), noviembre de 1980, 49 pp., mimeo.
- Haque Rahman, F., "Posibilidades del ahorro doméstico", en *Revista CERES*, vol. 19, *op. cit.*
- Hanekamp, E., *Generación de contravalores. Una experiencia de creación de fondos para el desarrollo*, ECLCF, Quito, 18 pp., mimeo.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Seminario Internacional El crédito a grupos marginados, *Memorias*, Quito, 5 al 15 de noviembre de 1979, copatrocinado, por la Fundación Ecuatoriana de Desarrollo y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, 147 pp.
- , *Experiencias con crédito en el PIDA Quimiaz-Penipe*, Fondo Simón Bolívar, Riobamba, Ecuador, octubre de 1980, 55 pp.
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), "Crédito agrícola", revista *Debate Agrario* N° 4, La Paz, E. Torre de las Américas, Junio de 1986, 110 pp.
- Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile, *Marco nacional de programación*, 1969, 109 pp.
- Mizrahi, R. y J. Deschamps, *El financiamiento de la banca comercial al pequeño agricultor. Problemática y perspectivas*, Departamento de Planes y Programas, División de Políticas sectoriales, documento de trabajo N° 2, BID, Washington, D.C., abril de 1987, 57 pp., mimeo.
- Padmanabhan, K.P., "¿Por qué no se pagan los préstamos?", en *Revista CERES*, vol. 19, *op. cit.*

## FINANCIAMIENTO DE AREAS RURALES MARGINADAS EN EL ECUADOR

*Emilio Polit*

### A. SITUACION DEL CAMPESINADO

El sistema social en que se desarrolla el campesinado ecuatoriano ha evolucionado y ha experimentado transformaciones en función de tres fenómenos que caracterizan a cada región del país. En la sierra, donde vive la mayor cantidad del campesinado más pobre, la crisis y posterior modernización del sistema hacendal provocó la desintegración de comunidades y el desplazamiento de estos grupos hacia los pisos ecológicos más altos, de precario equilibrio y manejo, proliferando el minifundio en condiciones de pauperización ante lo exiguo de los recursos. Las parcelas menores de cinco hectáreas que existen en esta región abarcan 78% del total de propiedades, pero sólo 12% de la superficie.

En la costa, el fenómeno predominante ha sido expansión del sistema de plantaciones como resultado del incremento de la demanda externa; uno de sus efectos ha sido la extendida campesinización que se realiza sobre la base de la división de las grandes propiedades (parcelaciones), como también de la abolición, por decreto, del trabajo precario en áreas arroceras, fenómeno que ha dado lugar a una importante cantidad de cooperativas y pequeños productores individuales. En esta región, las explotaciones menores de cinco hectáreas representan 53.3% del total, con una superficie que representa sólo 4.4%.

En la región oriental, el fenómeno sostenido ha sido el proceso colonizador, el que ha asumido connotaciones significativas en los últimos 25 años; en un primer momento, constituyó un polo atractivo para campesinos pauperizados y sin tierra de la región serrana. Posteriormente, el proceso se sistematizó debido a las exigencias de demanda de los procesos de industrialización y urbanización, y ha contado con apoyo estatal en lo que se refiere a infraestructura vial y social. El campesinado que se traslada es heterogéneo, por lo que se han desarrollado significativos procesos de diferenciación en su interior. En el Oriente, 15% de las explotaciones corresponden a minifundios (de hasta cinco hectáreas) y cubren una superficie de 0.67% del total regional.

Esta breve descripción de la estructuración y localización del campesinado sirve para entender los serios desequilibrios a que ha sido sometido dicho sector. En lo productivo, el patrón de cultivos tradicional (que es a la vez su base alimentaria) ha sido reemplazado por otros de tipo industrial, situación generada por la extrema escasez de tierra y por la necesidad de especialización de las parcelas para forzarlas a conectarse con los circuitos de comercialización y con el mercado.

Como consecuencia de ello, ha habido una pérdida de autonomía del empleo familiar, cuyos ingresos provienen actualmente sólo en 52% de la actividad agrícola; sumados, desempleo y subempleo bordean 30% de la fuerza de trabajo de la familia campesina minifundiaria.

Los desequilibrios poblacionales generados han sido canalizados por la vía migratoria. En las principales provincias de la sierra, el flujo migratorio se incrementó 56% promedio, entre los períodos 1962-1974 y 1974-1982; en aquellas con mayor índice de depresión y de población campesina marginada, el porcentaje se elevó hasta 108%. Los grupos de migrantes perciben cerca de 30% de sus ingresos por concepto de las actividades que realizan en las urbes principales como Quito y Guayaquil.

Lo extendido de los minifundios, unido a la crisis de la dieta alimentaria y a la migración de la población en edad más productiva, han sido causa y efecto de la degradación de los recursos

naturales y de la desorganización y creciente diferenciación social del campesinado ecuatoriano; al restringirse su acceso a los factores productivos y al verse abocados a relacionarse con mayor intensidad con el mercado y el capital, los productores campesinos se han individualizado y monetizado en sus diversas actividades. Su organización interna, de tipo comunitario en su mayoría, así como los valores de complementariedad y reciprocidad que ella incorpora, han tendido a resquebrajarse dando paso a la formación de dos grupos: los campesinos marginados y la pequeña burguesía rural.

## B. EL FONDO DE DESARROLLO RURAL MARGINAL: UN MECANISMO DE FINANCIAMIENTO INTEGRAL PARA EL SECTOR CAMPESINO

A partir de 1972 se reestrenó y profundizó en el país el modelo exportador utilizándose en forma especial la creciente producción petrolera. Las contrapartidas del reforzamiento del balance financiero fueron la consolidación de un Estado poderoso en lo económico y el paso a una segunda fase del proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

Los beneficios recibidos por los distintos sectores productivos y no productivos no reflejaron, sin embargo, un patrón de crecimiento equilibrado. La mayor parte de los estímulos fiscales se orientaron a apuntalar en forma sesgada la industria en desmedro del sector agrícola, cuyos mayores riesgos de inversión se tradujeron en una reducción de la participación de la agricultura en el producto global, así como en una sensible caída de la producción de alimentos para el consumo interno.

Como resultado de este proceso, hubo una mayor concentración de los recursos naturales renovables, especialmente del agua y de la tierra, lo que provocó la exclusión del proceso productivo, de una masa importante de campesinos, dando lugar a fenómenos de mayor marginación y de deterioro del nivel de vida de semiproletarización y de migración.

El deterioro de las condiciones sociales de un grupo humano tan vasto hizo que se ejercieran presiones significativas en el acceso a los recursos y a los servicios básicos que tradicionalmente proporcionaba el Estado, presiones que unidas al reconocimiento, por parte del sector público, de la importancia del campesinado en la producción de bienes de consumo interno masivo (como estrategia antiinflacionaria y de amortiguación de tensiones sociales urbanas) y a su potencialidad de mercado interno para bienes manufacturados que requerían de venta o realización, determinaron la necesidad de generar mecanismos de política que introdujesen innovaciones en el conocimiento y manejo del sector campesino de escasos recursos.

El conjunto de problemas que enfrenta este sector, así como las características específicas de su funcionamiento (limitados recursos en calidad y cantidad, escaso y distorsionado acceso a la comercialización y al crédito, insuficiente atención del Estado en la dotación y cobertura de los servicios fundamentales, producción para el autoconsumo y el mercado, uso prioritario de fuerza de trabajo familiar y existencia de relaciones sociales en donde prima la solidaridad y la reciprocidad, etc.) determinaron la creación de mecanismos dinámicos que han afectado de manera integral las economías o estrategias de supervivencia campesinas.

Uno de ellos y quizá el de mayor importancia fue la orientación de recursos financieros hacia dicho sector social sobre la base de proyectos de desarrollo que, sin destruir la economía de subsistencia, otorgara las posibilidades de incorporación tecnológica apropiada que permitiera a las unidades campesinas generar excedentes para el mercado.

Es obvio que el apoyo crediticio implícito en este mecanismo debería ser necesariamente de carácter asociativo, privilegiando la organización campesina en su objetivo dinamizador, debido al sustrato cultural de ellas en lo referente a las relaciones de reciprocidad y parentesco existentes, relaciones que norman las estrategias de supervivencia campesinas. La relación entre mecanismo crediticio y organizaciones estimula la producción social regulando el crecimiento para tornarlo homogéneo y sostenido.

Este mecanismo crediticio de asistencia para el desarrollo integral del campesinado marginal

constituyó el FODERUMA localizado en el Banco Central del Ecuador, que en sí nació como una política de desarrollo rural con alcance grupal específico que alteró la orientación tradicional de la política monetaria hacia la incidencia directa en los sectores más pauperizados de la población campesina.

### *1. Objetivos, gestión de recursos y metodologías de proyectos del Fondo de desarrollo rural marginal (FODERUMA)*

El FODERUMA fue creado en junio de 1978 con el objetivo de permitir que el sector marginado rural tuviera acceso a los fondos de crédito y a la vez a líneas complementarias de recursos cuyo destino era financiar programas de conservación de recursos, infraestructura de riego, construcción de caminos, salud, saneamiento ambiental y educación, y promoción de las organizaciones campesinas.

El fondo de crédito es reembolsable y su destino es la reactivación productiva, mientras que las líneas complementarias constituyen asignaciones no reembolsables dada la extrema vulnerabilidad de la economía campesina que impide su retorno financiero. De la parte crediticia, el fondo hace devolución parcial de los intereses con el propósito de fomentar pequeños niveles de capitalización de las organizaciones campesinas, otorgándoles además relativa liquidez y autonomía para el manejo de los desembolsos corrientes requeridos para el mantenimiento de la unidad productiva.

Para la determinación de la población objetivo o destinataria, cada área rural marginal es sometida a conocimiento y diagnóstico, enfatizándose aquellos aspectos que representan la calidad de vida de los grupos, así como las características culturales y productivas endógenas de cada comunidad. Así considerada, la concesión de créditos no puede ser individual, ya que se fomentaría un mecanismo diferenciador y selectivo que concebiría a los campesinos como agentes con igual acceso a los recursos productivos. Por el contrario, el FODERUMA ha estratificado por ingreso personal a la población objetivo, definiendo como límite máximo 300 dólares de ingreso anual y bajo cuyo nivel todo poblador rural es considerado campesino marginado; la línea divisoria, en este caso, se ha establecido sobre la base de la capacidad monetaria de solventación de la estrategia de supervivencia familiar de cada productor minifundiaro, independientemente de la extensión de la parcela o del conjunto de medios o herramientas de trabajo que posea.

La operacionalización de los fondos de crédito y de las asignaciones no reembolsables se ha realizado sólo a través de proyectos de desarrollo rural, lo que ha requerido por tanto la creación de instancias de coordinación con otras instituciones públicas y privadas de procedencia nacional e internacional, y la participación activa de las organizaciones campesinas existentes, así como la creación de organizaciones nuevas, las que presumiblemente se convertirán en agentes de su propio desarrollo.

Los fondos financieros captados por el FODERUMA comprenden los siguientes ítemes: asignaciones anuales de la junta monetaria, asignaciones del presupuesto general del Estado, recuperación de cartera e intereses, inversiones financieras de los fondos y por último, donaciones y contribuciones de organismos internacionales. Los ingresos provenientes de las inversiones financieras se comenzaron a percibir desde 1982. El FODERUMA administra estos recursos utilizando criterios temporales y actividades productivas y sociales. La gestión se realiza a través de proyectos y programas de apoyo (véase el cuadro 4).

Los beneficiarios de los créditos y asignaciones son las organizaciones campesinas. Cuando éstas no existen en zonas identificadas con proyectos, se las crea. Ellas reciben capacitación previa en lo referente al manejo, distribución y aplicación de créditos. Estos son concedidos al 9% (18% en el mercado de capitales), cifra que en 1986 se elevó a 11% por disposición de la Junta Monetaria. En dicho año, uno de los puntos de incremento correspondió al Fondo Nacional de Riego y Drenaje (FONARY). El 55.5% de los intereses regresa a los beneficiarios de los créditos, vía organizaciones, donde se fomenta su capitalización. Los créditos y asignaciones del FODERUMA no exigen garantías prendarias o de cosechas, pero sí el requisito de que los usuarios estén organizados para superar colectivamente la situación de marginalidad.

Cuadro 1  
 ECUADOR: GESTION DE LOS RECURSOS DEL FODERUMA

Crédito	Tiempo	Actividades que financia
Corto plazo.	Máximo 3 años.	Producción agropecuaria de ciclo corto. Artesanía y pequeña industria. Centros de acopio y distribución. Comercialización.
Mediano y largo plazo.	3 a 10 años.	Establecimiento de plantaciones. Adquisición de ganado. Producción agrícola mayor de un año. Adquisición de maquinaria y equipo. Formación de pequeñas agroindustrias.
<i>Asignaciones</i>		
Infraestructura física.		Canales de riego, caminos, conducción de agua potable.
Infraestructura social		Escuelas, casas comunales.
Programas de apoyo.		Atención primaria de salud, educación infantil, tecnología apropiada y promoción de la mujer campesina.

Fuente: Memoria del FODERUMA, 1978-1984.

En 1983, la Junta Monetaria de Ecuador estableció un sistema de garantías sobre los créditos cuyo propósito fue la incorporación de instituciones financieras privadas y de fomento al financiamiento de proyectos productivos desarrollados por las organizaciones campesinas marginadas. El principal componente de este sistema es el fondo de garantía, que cubre hasta 80% de los riesgos asumidos por el sistema financiero en los créditos otorgados para las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras, artesanales y de comercialización. El fondo de garantía se financia parcialmente con 4% de la tasa de 9% de interés que cancelan las organizaciones campesinas.

La metodología utilizada por el FODERUMA para la formulación y ejecución de los proyectos de desarrollo rural posee las siguientes características relevantes:

i) La participación activa de las organizaciones campesinas debe estar presente en todas las fases del proyecto, a través de la formación de equipos en conjunto con el personal de asistencia técnica y mediante la contribución de mano de obra y de materiales para la ejecución de obras de infraestructura física y social;

ii) La definición de los espacios físicos donde se pueden desarrollar los proyectos se realiza en función de las necesidades ordenadas prioritariamente por las organizaciones campesinas y de la microplanificación elaborada por el FODERUMA, lo que permite localizar específicamente los proyectos. Estos proyectos, una vez ejecutados y evaluados, se convierten en proyectos "piloto" y son objeto de difusión hacia otras comunidades, constituyéndose programas zonales y reforzándose la transmisión y apoyo mutuo entre las organizaciones campesinas.

iii) Ningún proyecto carece de apoyo interinstitucional, característica necesaria dada la integralidad de éstos. Mediante la coordinación entre las instituciones se procura maximizar los limitados recursos de que dispone el Fondo, así como suministrar planificación continuada entre las agencias gubernamentales que se especializan en cada componente de los proyectos.

iv) Los proyectos son manejados con seguimiento por medio de planes de inversión y operativos para el siguiente período de financiamiento; ello permite distribuir geográficamente los recursos, incorporar nuevas necesidades y componentes, y seleccionar nuevas áreas que hayan sido objeto de atención o recomendación por parte de las instituciones públicas con presencia en el sector rural.

En estas instancias así como en las de ejecución y evaluación, se privilegian de manera

sistemática, tanto la dimensión capacitadora de los proyectos, como la capacidad de gestión que vayan adquiriendo las organizaciones campesinas, de manera de ir propiciando soluciones concertadas entre las organizaciones y los promotores del Fondo para los problemas detectados en el proceso de seguimiento de los proyectos.

## 2. Programas y proyectos desarrollados por el FODERUMA. Período 1978-1984

El Fondo de Desarrollo Rural Marginal ejecutó un total de 107 proyectos entre 1978 y 1984, destinando para ello un monto de 1 167 millones de sucres que corresponde a 65% de los recursos aprobados y a 39% del fondo acumulado.

En dicho período, la entrega de recursos creció 616%, y su distribución indica un ligero predominio de las asignaciones no reembolsables que se destinan al financiamiento de obras de infraestructura, servicios y a los cuatro programas de apoyo mencionados anteriormente. Sin embargo, el crédito para actividades productivas creció mucho más dinámicamente (885%) que las asignaciones para el desarrollo social (422%).

Recién en 1982 el FODERUMA amplió la escala de los proyectos y pasó de las acciones puntuales a las estrategias de más largo plazo, incorporando recursos y componentes de proyecto en cantidad significativa. De esos años datan los convenios establecidos con la dirección de desarrollo campesino dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que inició la ejecución de 15 proyectos en áreas deprimidas de la sierra ecuatoriana. El financiamiento no reembolsable correspondió en su totalidad al FODERUMA, beneficiándose a 4 438 familias en un área agrícola de 19 274 hectáreas.

El FODERUMA inició sus labores con un marcado sesgo hacia la región de la sierra; esta situación se revirtió posteriormente con el apoyo brindado al componente productivo de las regiones de la costa y el oriente. Sin embargo, a 1984 las asignaciones no reembolsables constituyeron la más alta proporción de recursos en la zona andina debido a que en ella se concentraba la mayor cantidad de campesinos marginados (véase el cuadro 2).

La dinámica regional ha sido diferenciada; los recursos totales entregados han crecido en 1 400% en la costa, 723% en el oriente y 470% en la sierra, siendo importante hacer notar la expansión de las asignaciones no reembolsables en la costa entre los años 1981 y 1983, período en que crecieron 1 300%.

Respecto al destino de los recursos según componentes productivos, sociales y de apoyo, 49.3% del total de recursos entregados corresponde a crédito productivo y el resto (50.7%) a asignaciones no reembolsables. En estas últimas, 65.6% de su total se canalizó hacia infraestructura física y de servicios, y la diferencia a los programas de apoyo en salud, educación, tecnología y promoción de la mujer.

Dentro del crédito, 60.8% lo captó la agricultura y 30.1%, la ganadería bovina, especialmente la de la altura; y en las asignaciones, las mayores correspondieron a construcción de caminos y puentes (39.1%), dotación de agua segura (11.7%), el programa de atención primaria de salud

Cuadro 2  
ECUADOR: DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS FONDOS PARA  
EL DESARROLLO RURAL MARGINAL. PROMEDIO 1978-1984  
(Porcentajes)

	Sierra	Costa	Oriente
Crédito	47.8	38.3	13.9
Asignaciones	67.1	17.8	2.0
Total	57.6	27.9	7.9

Fuente: Banco Central del Ecuador.

(8.4%), y la infraestructura de riego (5.8%). El conjunto de estos componentes con su ponderación refleja equilibrio y coherencia entre las inversiones realizadas y las políticas de reactivación productiva y dotación de infraestructura básica planteadas inicialmente como estrategia funcional a las organizaciones campesinas.

El total de inversiones realizadas en los 107 proyectos ejecutado por el FODERUMA hasta 1984 han permitido lograr un conjunto de resultados que si bien indican una preocupación integral por el desarrollo campesino marginado, no muestran éxitos importantes en el cumplimiento de las metas propuestas inicialmente, fenómeno que se puede observar especialmente en lo relativo a las asignaciones no reembolsables.

En cuanto a los logros obtenidos en general por los 107 proyectos en términos de familias beneficiarias y superficie cultivada, cabe indicar que la parcela promedio del campesino objetivo asciende a 0.77 hectáreas, lo que es coherente con la calidad de habitante marginado del sector poblacional, al cual se dirigen los esfuerzos. En la sierra, el promedio alcanza a 0.43 hectáreas, en la costa a 2.6 hectáreas, y en el oriente a 0.65. El total de 63 570 familias campesinas beneficiarias corresponden aproximadamente a 20% de las consideradas marginadas en el país, lo que indica que aún le falta un largo camino por recorrer a este innovador mecanismo de desarrollo rural.

La vocación productiva del fondo también es palpable, si se considera que la meta agrícola planteada ascendía a 32 395 hectáreas entre cultivos y pastos, mientras que lo obtenido realmente luego de seis años de funcionamiento fue de 48 690 hectáreas, es decir, la meta fue superada en

Cuadro 3  
ECUADOR: METAS Y LOGROS DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL MARGINAL:  
PRINCIPALES COMPONENTES

Componente	Meta	Logros	Porcentaje de cumplimiento
1. Familias beneficiarias (número)	83 855	63 570	75.8
2. Superficie cultivada (hectáreas)	32 295	48 689	150.8
3. Adquisición de ganado bovino (número)	20 703	13 696	66.1
4. Construcción de caminos (kilómetros)	592	661	111.6
5. Canales para riego (kilómetros)	265	53	20.0
6. Agua para consumo humano (número de abastos)	167	154	92.2
7. Letrinas (saneamiento) (número)	1 467	291	19.8
8. Postas de salud (número)	14	10	71.4
9. Aulas escolares (número)	145	88	60.7
10. Casas comunales (número)	114	83	72.8
11. Tiendas comunales (número)	130	85	65.4
12. Cursos de capacitación (número)	646	500	77.3

Fuente: FODERUMA, *Informe de labores*, junio de 1985.

50%. Ningún otro componente, salvo el de la construcción y mejoramiento de caminos, ha logrado superar la meta programada. Esto debería llamar la atención de los técnicos y promotores respecto del proceso de seguimiento y evaluación periódica de los distintos proyectos (véase el cuadro 6).

El esfuerzo del campesinado para aprovechar estos logros quedó demostrado al computarse que para junio de 1984, los créditos recuperados por el FODERUMA ascendían a 76.3% de los montos asignados con vencimiento a dicha fecha. El porcentaje vencido y no recuperado por otra parte se explica, en gran medida, por los desastres naturales ocurridos en el bienio 1982-1983, que afectaron sobremanera la producción agrícola del país.

El FODERUMA también ha desarrollado proyectos en áreas indígenas de la sierra y el oriente y en áreas fronterizas. Los realizados en áreas indígenas andinas han beneficiado a 6 000 familias en cuatro proyectos considerados como los más relevantes, en los cuales se ha privilegiado el trabajo conjunto con las federaciones de comunidades indígenas existentes en la zona correspondiente a las provincias de Imbabura y Chimborazo, en la parte norte y central de la sierra, y donde esta población es mayoritaria en número respecto del conjunto de los habitantes rurales. Para estos proyectos, que suman un total de 25, el fondo entregó entre 1978 y 1984, cerca del 30% de los fondos asignados a los 107 proyectos que se han comentado.

Los proyectos llevados a cabo en las áreas fronterizas suman un total de seis y benefician a 9 380 familias cuyas condiciones de vida son extremadamente precarias. El objetivo es sacarlas de la postración a que en gran medida el Estado las ha tenido sometidas, para convertirlas en "fronteras vivas", mediante la diversificación productiva de la estrategia de supervivencia, el incremento de los ingresos y la creación de nuevas y mejores condiciones de trabajo. En conjunto, los proyectos contaron con una inversión de 100 millones de sucres entre 1978 y 1984, es decir, 8.5% de los recursos entregados para los proyectos corrientes. Los proyectos más significativos se localizaron en la costa norte y sur del país (noroccidente de Esmeraldas y Uocafo, respectivamente) en los cuales las asignaciones no reembolsables constituyeron 75% y 89%, respectivamente, del total de los recursos entregados.

### 3. Programas especiales de apoyo

Entre los años 1978 y 1979, el FODERUMA estableció cuatro convenios para desarrollar programas en las áreas de salud, educación infantil no formal, promoción de la mujer campesina marginada y creación de tecnologías apropiadas. Las instituciones con las cuales se establecieron dichos convenios fueron el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), la UNICEF, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

#### a) Programa de atención primaria de salud

El objetivo de este programa fue ampliar la cobertura de salud para el área rural dispersa a través de acciones mínimas de prevención, protección y recuperación, para lo cual fue inminente capacitar a los miembros de las organizaciones comunitarias. La ejecución estuvo a cargo de promotores rurales de salud, que fueron elegidos por la comunidad.

Las principales actividades desarrolladas en el programa fueron: control y seguimiento de embarazadas, atención de partos de urgencia, control de lactantes y de menores hasta la edad escolar, control de niños desnutridos, seguimiento de enfermedades transmisibles, y vacunación.

Los logros alcanzados por este programa entre 1980 y 1984 fueron:

- i) dictación de 16 cursos de capacitación para promotores
- ii) formación de 305 promotores de salud
- iii) capacitación de 115 auxiliares de enfermería
- iv) atención a 70% de embarazadas
- v) protección a toda la población marginada menor de 5 años vulnerables a enfermedades transmisibles
- vi) cobertura de 80% de los niños sujetos a vacunación DTP y antipolio.

La población atendida por promotores y auxiliares de enfermería asciende a 215 000.

b) *Programa de centros infantiles campesinos*

Se orienta a la población infantil campesina marginada comprendida entre los 3 y 6 años de edad. La educación que se imparte responde a la modalidad de educación no formal cuyo objetivo en este caso es promover y revalorizar los elementos socioculturales de las comunidades con el propósito de recuperar el sentido de identidad.

Las actividades de estimulación y formación desarrollada en y por los niños se realiza teniendo en cuenta la heterogeneidad cultural existente en el país; los sistemas educativos deben, por lo tanto, adaptarse a cada realidad privilegiando la transmisión de conocimientos y destrezas propios de las comunidades donde habitan y a la cual pertenecen.

Entre 1979 y 1984, el programa formó a 88 promotores educacionales, que eran miembros de las comunidades campesinas; éstos atienden a 6 394 niños en 54 centros infantiles campesinos.

c) *Programa de promoción de la mujer campesina*

Este programa nació en 1979 como una respuesta al reconocimiento del doble papel que desempeña la mujer en la subsistencia de la economía familiar, ya que ella interviene en la producción para el mercado y en el manejo cotidiano del hogar. Para que dichos roles puedan ser cumplidos en forma eficiente y la mujer campesina asuma su rol como promotora del desarrollo de su familia, ha sido necesario crear sistemas de capacitación para mejorar las condiciones de producción y elevar el nivel de participación social de todo el campesinado.

Las actividades desarrolladas se relacionaron con las siguientes áreas: huertos comunales, panaderías, comercialización de la producción hortofrutícolas, primeros auxilios, contabilidad y administración de proyectos. Se ha diseñado, además, al interior del programa, un subproyecto para generar tecnologías apropiadas para la mujer campesina que le permitan disponer de espacio y tiempo para participar en las decisiones económicas, sociales y políticas de la comunidad.

Los logros del programa son: capacitación y formación de 17 promotoras campesinas surgidas de las propias comunidades; organización de 100 grupos de mujeres; creación de cerca de 80 huertos familiares, tres panaderías, cuatro granjas porcinas y una planta avícola comunal. Todo ello ha beneficiado y atendido a 3 350 familias de 180 comunidades, en diez proyectos incorporados al programa.

d) *Programa de tecnologías apropiadas*

El objetivo del programa consiste en generar alternativas locales, prácticas y de bajo costo en el campo de las soluciones tecnológicas, de tal manera que su difusión al mayor número de comunidades campesinas marginadas sea directa y sin las demoras de adaptación propias de los procesos más modernos.

La ejecución del programa se ha concentrado en cuatro provincias, dos de la sierra (Cañar y Chimborazo) y dos de la costa (Guayas y Manabí), por requerir disposiciones distintas dadas las diferencias en ecología, topografía, clima y altitud entre dichas regiones. En cada provincia existe un centro de tecnología rural que cuenta con equipamiento que está en producción y que ha generado tecnología en los siguientes rubros:

—En la provincia de Chimborazo: calentadores para agua, terrazas naturales y artificiales, fertilización orgánica y silos para almacenamiento de papas.

—En la provincia de Cañar: silos rotativos para granos molinos de viento para la extracción de agua, ariete hidráulico y cultivo de plantas medicinales.

—En Guayas, en la región costera: caña guadúa para casas comunales, reparación y mantenimiento de albarradas, y bombas manuales para elevar el agua.

—En Manabí: tanques de caña guadúa para almacenamiento de agua para consumo humano, cultivos experimentales de leguminosas y gramíneas forrajeras importadas, forestación con especies adaptadas a terrenos salinos, y lozas para cocinas de caña-cemento.

Asimismo, el programa de tecnologías apropiadas ha colaborado en forma importante en la identificación y formulación de nuevos proyectos financiados por el FODERUMA.

#### 4. Cambios ocurridos a partir de 1985 y perspectivas

En el mes de noviembre de 1984, la Junta Monetaria de Ecuador emitió la resolución 148, mediante la cual se reorienta la política del Fondo de Desarrollo Rural Marginal y se reubica su posición administrativa al interior del Banco Central. Dicha reorientación se expresa en primer término como un cambio en la distribución de los recursos entre crédito productivo y asignaciones no reembolsables para desarrollo social y de servicio, pasando el primero a ocupar un lugar significativamente prioritario. En efecto, los créditos entregados en el primer semestre de 1984 ya mostraron tal tendencia ocupando 52% de los recursos, pero en el primer semestre de 1985, dicha participación creció a 74.5%.

Esta tendencia es el resultado de una visión crítica de las autoridades públicas actuales sobre un supuesto desequilibrio existente hasta 1984 entre los criterios sociales y económicos en la identificación de proyectos y en la canalización de recursos. Se pretende ahora lograr la recuperación de fondos que generen rentabilidad institucional más que el efecto redistributivo que permita disminuir las disparidades creadas, en todo caso, por las propias políticas estatales previas.

El sujeto beneficiario de los proyectos o la población beneficiaria deberá obtener el éxito productivo para poder diversificar así las fuentes de financiamiento con la participación de la banca de fomento y la banca privada. En los objetivos de mediano y largo plazo replanteados en 1985, se pretende que por lo menos 10% de la población campesina marginada atendida por el FODERUMA alcance niveles de capitalización y crecimiento autosostenido que les permita pasar a ser sujetos de crédito de otras instituciones. En parte se aspira implícitamente a reducir la actividad del FODERUMA desde una política de desarrollo rural marginal, a un fondo asignador de crédito de la institución bancaria a la que está adscrita con lo cual es muy posible que el campesinado tienda a atomizarse dada la competencia por la capitalización a la que es sometido. Es notoria la ausencia de mención del tema de la organización campesina, su funcionamiento y racionalidad, en los nuevos objetivos planteados; antes de 1984, dicha organización era la base de la identificación y ejecución de los proyectos.

En agosto de 1986, la Junta Monetaria de Ecuador introdujo reformas a la codificación de regulación de los intereses de crédito del FODERUMA. De 9% de costo anual se pasó a 11%, es decir, se encareció el crédito para el campesinado debido a que la nueva visión del desarrollo es técnica más que social; en efecto, las declaraciones oficiales en 1985 enfatizan el hecho de que el Fondo es una línea de crédito de tipo especializado y selectiva que proporciona liquidez, y que ha dejado de ser un sistema de desarrollo rural. Esta disposición es coherente también con el objetivo de capitalizar al campesinado marginado.

En este nuevo período, se aspira, además, a activar o dinamizar el sistema de garantía rural marginal (SIGARUMA), creado en 1983, ya que la diversificación de fuentes crediticias e individualización de los sujetos de crédito así parecen requerirlo. Se trata pues de desconcentrar el crédito privado y descentralizarlo, reorientándolo hacia las zonas pobres del campo.

Es evidente que el conjunto de esta nueva política limita la capacidad previa del FODERUMA como ente formulador y ejecutor de proyectos de desarrollo rural marginal. Actualmente, tiene un papel financiador casi exclusivo, ateniéndose, respecto de los proyectos, a los convenios que realiza con instituciones seccionales u organismos de planificación regional. Recibirá los proyectos que le envíen y hará la evaluación financiera y económica correspondiente para luego disponer la canalización de recursos.

Por último, cabe mencionar que entre agosto de 1985 y septiembre de 1986, el FODERUMA, en virtud de sus nuevas funciones, financió 28 proyectos de desarrollo comunitario campesino que contaban con la asistencia técnica del Ministerio de Agricultura, y que estaban, en ese momento, en etapa de ejecución plena. El conjunto de proyectos había permitido incorporar 38 700 hectáreas a la

producción agropecuaria en beneficio de 4 850 familias, es decir, un promedio de ocho hectáreas por unidad de explotación.

En ninguna región del país, ni siquiera en la de colonización abierta de la zona oriental, este tipo de parcelas es representativa del campesinado marginal, ya que no ha existido un proceso redistributivo de tierras que lo respalde. Pero es coherente con lo ya mencionado en la primera parte de este capítulo, en cuanto a la minimización de la Secretaría de Desarrollo Rural Integrado, lo que unido a la tecnificación del FODERUMA constituyen un cuadro poco alentador para el campesinado ecuatoriano. En la medida que estas políticas fructifiquen y se extiendan a otras instancias de decisión, los efectos se harán sentir no sólo en todo el sector rural, sino también a nivel urbano, dado el peso significativo del campesinado pobre respecto del conjunto de la sociedad. Por ello sería de desear que instancias como el FODERUMA retomasen los caminos de la justicia social y la equidad que lo caracterizaron en sus primeros seis años de funcionamiento, porque recuperar la dignidad de la vida es más importante e integral que recuperar créditos.

#### Bibliografía

- Banco Central del Ecuador (1985): *Informe de labores*, enero-junio.
- \_\_\_\_\_ (1978-84): *Memoria del FODERUMA*.
- Barsky, Osvaldo (1984): *La reforma agraria ecuatoriana*, FLACSO, Quito.
- Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (1984): *La situación de los campesinos en ocho zonas del Ecuador*, Quito.
- Centro de Arte y Acción Popular (1981): *Comunidad andina: alternativas políticas de desarrollo*, Quito.
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (1986): *Financiamiento agrícola*, México, D.F.
- Centro de Investigaciones y Estudios Socioeconómicos (1981): *El Estado y los campesinos. Nueva política de desarrollo rural integral*, Quito.
- Consejo Nacional de Desarrollo (1986): *Plan operativo de desarrollo*.
- Chiriboga, Manuel (1982): *La pobreza rural y la producción agropecuaria*, ILDIS.
- El Universo (1986): varias informaciones periodísticas, julio-septiembre.
- Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria (1985 y 1986): *Planes operativos*, Quito.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (1986): *Proyectos de desarrollo comunitario*, División de Desarrollo Campesino.
- Polit, Emilio (1986): *Ecuador: diagnóstico de las estrategias, programas y proyectos formulados para el desarrollo y manejo de cuencas hidrográficas alto andinas*, período 1975-1985, Consultoría para la División de Recursos Naturales, CEPAL, septiembre.
- Secretaría de Desarrollo Rural Integral (1986): *Evaluación de los proyectos DRI 1982-1985*, informe ejecutivo, Quito.
- Universidad Católica del Ecuador (1982): *Estructuras agrarias y reproducción campesina*, Cristián Sepúlveda, ed., Quito.

## *Capítulo XV*

### **INSERCIÓN DE LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA EN EL MERCADO INTERNACIONAL: REPERCUSIONES PARA EL DESARROLLO RURAL**

*Marcello Gorgoni*

Queremos comentar brevemente algunos aspectos de la inserción en el mercado internacional de las agriculturas de la región, refiriéndonos a sus repercusiones para el desarrollo rural y más específicamente para la agricultura familiar. Comenzaremos por resumir las tendencias observadas en los últimos diez años, lo que permitirá situar en perspectiva los problemas que se examinan a continuación. Las opciones de políticas se abordan primero en sus aspectos generales, en términos de objetivos deseables y restricciones para cada país, y luego en el plano concreto del desarrollo rural y de la agricultura familiar.

#### **A. MARCO GENERAL Y TENDENCIAS**

Las tendencias observadas muestran un proceso muy claro de internacionalización del entorno económico y tecnológico en que operan los sistemas agroalimentarios nacionales. Lo que ocurre en el mundo agrorural depende cada vez más estrechamente no sólo de procesos más amplios que se definen en otros ámbitos del sistema económico, sino de procesos que rebasan el ámbito nacional y tienen que ver con los cambios profundos que está sufriendo la división internacional del trabajo.

En todo el decenio de 1970 y hasta que se desencadenó la actual crisis económica y financiera, el comercio exterior agropecuario registraba una tendencia sostenida de expansión que se inscribía en un proceso más general de mayor apertura de las economías nacionales. Cuando se redujeron abruptamente las bases financieras de la expansión con la crisis, el comercio internacional agropecuario se contrajo también notablemente por el lado de las importaciones. En muchos casos los reajustes del tipo de cambio propiciaron condiciones más favorables para la expansión de la producción interna. Por su lado, la propia crisis internacional contribuyó a deprimir los precios de muchos productos básicos a niveles casi sin precedentes, acentuándose al propio tiempo el proteccionismo en las políticas agrícolas de la mayoría de los países desarrollados; no sólo se hizo más difícil el acceso a esos mercados sino que se generó una fuerte competencia por los mercados nuevos y dinámicos del Tercer Mundo. Hoy, los países desarrollados son los mayores exportadores de alimentos y de la tecnología para producirlos. Los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea controlan la mayor parte del comercio entre los países desarrollados y son al propio tiempo los principales proveedores de los países en desarrollo, entre ellos los latinoamericanos.

El análisis de las importaciones por países de origen en las postrimerías del decenio de 1970 indica que para los productos lácteos, tabaco, bebidas alcohólicas, caucho sin elaborar, cueros y pieles, más del 90% tuvo un origen extrarregional. En los piensos, semillas oleaginosas y alimentos preparados, ese porcentaje superó el 80% y el 60% para los aceites y grasas vegetales y animales. Además, los países de la OECDE fueron los principales proveedores de cereales (80%) y fertilizantes. Sólo para café y cacao (80%), azúcar (78%), frutas y legumbres (65%) y fibras textiles (59%), se obtuvo la mayor parte de las importaciones de otros países de la propia región. El 50% de las importaciones fue de origen extrarregional incluso la carne.

Por el lado de la exportación, los países de la OECDE siguen siendo los mercados más

importantes ya que reciben más del 70% de carnes, frutas y legumbres, café, piensos, pieles y semillas oleaginosas.

El marco general resultante de las tendencias mencionadas presenta dos aspectos de especial interés para una discusión de políticas. El nuevo proteccionismo agrícola y, en general, la crisis económica internacional se han traducido en nuevas dificultades para los sectores exportadores. Estos mismos factores y otros ligados con el escaso dinamismo de la producción interna de alimentos básicos han llevado en muchos países de la región a niveles de dependencia alimentaria crecientes.

Países que ya acusaban un saldo neto de importación han acrecentado en grado considerable sus compras de cereales, lácteos, aceites vegetales y semillas oleaginosas en el exterior. Países que siguen registrando un superávit importante en la balanza agropecuaria han visto crecer en forma inquietante el déficit alimentario, pese a los grandes aumentos de una o unas pocas grandes exportaciones tradicionales.

Las escasas posibilidades de sustitución en el consumo entre productos exportados e importados hace que países con un superávit importante y a veces creciente en la balanza agropecuaria hayan registrado un déficit alimentario también creciente. Si se consideran como alimentos todos los productos que, además de ser destinados a la ingestión por parte del hombre, tienen un contenido calórico, puede pasar desapercibida esa creciente dependencia en los casos en que el país es, por ejemplo, exportador de bananos o de azúcar. Sin embargo, aunque ambos productos tienen un importante valor nutritivo, no pueden reemplazar en el consumo a los cereales, carnes y lácteos, y hay una diferencia muy grande entre el peso con que entran en la producción y en el consumo en países que son al mismo tiempo exportadores de los unos e importadores de los otros. Hay también escasa posibilidad de sustitución en la producción de esos renglones, no siempre sólo por razones técnicas o agronómicas. Hay casos en que es técnicamente posible y podría ser económicamente viable, pero no ocurre por la profunda desarticulación social y sectorial que existe entre las esferas de la producción y del consumo. Por efecto de la desarticulación social, la oferta del sector exportador tiene una dinámica independiente de la de la demanda interna de alimentos, la que tiende a satisfacerse en proporción creciente con importaciones.

La dependencia que se manifiesta ya en los mercados de productos es tanto más grave si se consideran también los mercados de insumos, maquinaria y tecnología para la agricultura. Los patrones de modernización que se han dado suponen un gran componente de importación y tienen a veces escasa articulación con la dotación de recursos del país. El carácter dependiente del patrón de abastecimiento de alimentos, que se da en la producción agrícola, resulta más acentuado en la agroindustria. En muchos casos el valor agregado de las importaciones es mucho más alto que el de las exportaciones, lo que hace que la dependencia alimentaria implique una pérdida de posible bienestar social bastante mayor que lo que puede estar indicando el dato bruto de importaciones y exportaciones.

## B. PROBLEMAS Y OPCIONES

Los lineamientos de una política agroalimentaria deben centrarse en los objetivos de autonomía y equidad, y pueden constituir un elemento muy importante para lograrlos. Los problemas que se han manifestado en el último decenio indican con bastante claridad cuáles son los desafíos para el futuro y es útil referirse a ellos en la definición de los lineamientos de la política agroalimentaria. Muy sintéticamente pueden considerarse como principales los puntos siguientes:

### 1. *Exportaciones tradicionales*

En la mayoría de los casos la estructura de las exportaciones sigue dominada por unos pocos grandes renglones en el plano nacional y en el conjunto regional. Para muchos países es extrema la concentración en uno o dos productos.

En muchos casos, como en las bebidas tropicales, el azúcar y el algodón, las perspectivas a

largo plazo, que son las que más se consideran aquí, no son las más favorables, sea por virtual saturación de la demanda en los países desarrollados, o por la fuerte competencia de nuevos productos. En otros, como en los cereales, las perspectivas pueden ser buenas pero están asociadas a altos niveles de incertidumbre, que se han acentuado en el último decenio por la presencia en el mercado internacional de grandes compradores (URSS, China) que podrían variar considerablemente el nivel de sus compras según circunstancias de orden interno bastante imprevisibles, por depender en alto grado de las condiciones meteorológicas.

En el sector avícola, la producción está desvinculada de la dotación natural de recursos, ya que su organización tiene poco que ver con la agricultura *strictu sensu* y es más bien una actividad industrial transformadora que puede perfectamente basarse en insumos importados. Su localización tiende, además, a vincularse con los mercados de consumo final, ya sea por problemas técnicos o por el hecho de que los países consumidores siguen la política de captar valor agregado.

Para los países cuya exportación sigue concentrándose en uno o unos pocos renglones tradicionales, el desafío más general es diversificar la estructura de las exportaciones, incorporando elementos de demanda más favorables a largo plazo. Al mismo tiempo, sigue vigente la necesidad de estabilizar el mercado, lo que implica una planificación concertada de la oferta y la puesta en marcha de mecanismos de reservas reguladoras junto con los países importadores. Para productos de clima templado es vital impulsar las negociaciones para lograr un mejor acceso a los grandes mercados de consumo, lo que, sin ser fácil, sigue siendo irrenunciable; al mismo tiempo es necesario analizar todas las posibilidades de captar una demanda interna de la región, fuertemente creciente en todo lo que respecta a los alimentos básicos.

Otro importante desafío es elevar el grado de elaboración del producto exportado, incorporando más valor agregado que redunde en más altos niveles de ingreso y de empleo para el país exportador. Esto implica avanzar, con un éxito que hasta ahora no se ha logrado, en los esfuerzos por reducir el nivel y cambiar la estructura del proteccionismo agrícola en los países desarrollados. Pero también puede implicar, en algunos casos, cambios significativos en la estructura de protección del país exportador.

## 2. Exportaciones no tradicionales

El aumento de las exportaciones de renglones nuevos es un hecho muy positivo en la medida en que implica no sólo una mayor entrada de divisas, sino que diversifica el comercio exterior. Por lo general, en comparación con los tradicionales, los productos nuevos se caracterizan por tener un valor agregado relativamente alto y un alto contenido de mano de obra. El primer desafío en lo que respecta a las exportaciones no tradicionales es ganar perspectivas seguras de mercado, gracias a la concertación de acuerdos a largo plazo. De otra manera, se corre el riesgo de que el proteccionismo en los países desarrollados, limitado en una primera etapa cuando el producto importado representa todavía una pequeña proporción de la oferta interna, pueda subir abruptamente cuando los productores internos se sientan amenazados por una competencia externa creciente. Otro importante desafío es evitar que la fuerte proyección externa de los nuevos sectores implique patrones tecnológicos muy alejados de la dotación interna de recursos, que ofrezcan posibilidades relativamente escasas de empleo o que impliquen un componente muy alto de insumos importados.

Por último, se plantea el desafío de evitar que el esfuerzo para desarrollar nuevos sectores exportadores termine por restar recursos a la producción de alimentos para el mercado interno. Este peligro podría presentarse a largo plazo cuando no hubiera mucha flexibilidad en la estructura productiva orientada hacia la exportación y, al mismo tiempo, no se hubieran logrado condiciones estables de exportación.

Para todos los productos de clima templado hay, además, el desafío de mantener y aumentar el nivel de competencia frente a los productos de los países desarrollados, en particular en lo que respecta a nuevos mercados dinámicos como los de los países petroleros de África y el Cercano Oriente y los propios mercados deficitarios de la región.

### *3. Importaciones de alimentos básicos*

Una parte muy importante de las importaciones agropecuarias regionales corresponden a cereales, en especial trigo. En muchos casos el crecimiento acelerado de las importaciones de trigo se ha manifestado de año en año como un problema de corto plazo, pero ha terminado por ser implícitamente una política de largo plazo que penaliza a la oferta interna. Ello es aún más grave cuando en realidad las importaciones se subvencionan y van desplazando a un producto interno que no es el trigo, sino un alimento tradicional ligado a la agricultura familiar. Una política implícita o explícita de importaciones baratas puede contribuir a desarticular la economía familiar o por lo menos a ocultar la gravedad de los procesos que en ella se van originando y que terminan por ser irreversibles.

El desafío en estos casos consiste en aceptar un nivel de control de los procesos que permita limitar la dependencia, planificando de alguna forma el desarrollo de una oferta interna que sea concordante con la demanda. Otro importante desafío a nivel regional sería aumentar el comercio interno de la región, que, como se destacó anteriormente, estaría muy por debajo de sus niveles potenciales, para lo cual no sólo habrá que superar obstáculos técnicos en lo que respecta a capacidad de acopio y comercialización sino también y, más importante, activar mecanismos de cooperación regional que permitan obviar el apoyo financiero que acompaña a las ventas de los países desarrollados.

### *4. Importaciones de alimentos elaborados*

Un componente importante del incremento de las importaciones agropecuarias del último decenio son los bienes finales con nivel relativamente alto de elaboración o con alto valor agregado en la fase de comercialización. Con frecuencia los gastos de publicidad representan una porción significativa del precio final del producto y tienen mucha más vinculación con las estrategias de expansión de las empresas transnacionales de la que puedan tener con la simple exigencia de informar al consumidor. La expansión del control de las grandes empresas en los mercados de los países en desarrollo sigue líneas generales de concentración de la producción y del poder de mercados que son las mismas que ya desde más tiempo han estado operando en los países desarrollados. Sin embargo, las distorsiones que producen en los países en desarrollo son más graves, al implicar la sustitución de patrones de consumo locales por patrones ajenos que con frecuencia tienen escasa vinculación con la producción del país. Se trata de un proceso generado por las exigencias de expansión de grandes empresas transnacionales basadas en los países del centro, que, frente a la escasa dinámica de los mercados de origen, buscan nuevos mercados en países con altas tasas de crecimiento demográfico y elevadas elasticidades ingreso de la demanda de alimentos.

El desafío en materia de política en este caso se relaciona con la necesidad de lograr cierto control sobre la dinámica del proceso, de manera que los intereses de las transnacionales y de los países desarrollados no obstaculicen la exigencia elemental de que el país planifique un mínimo de su oferta y demanda internas.

### *5. Importaciones de insumos y tecnología*

El carácter dependiente de los modelos de modernización que se han dado en América Latina impone un desafío muy serio en lo que respecta a la autonomía de los patrones de producción agropecuaria. La producción de nueva tecnología se concentra en los países más desarrollados, que definen las pautas de desarrollo de largo plazo. El proceso de difusión de las innovaciones en el orden internacional se traduce en distorsiones en el país importador cuya magnitud es directamente proporcional a la diferencia en dotación de recursos, estructuras productivas y mercados entre el país exportador y el importador. Esas distorsiones se producen también en los países desarrollados importadores, pero resultan más graves en los en desarrollo, incluso porque aquí con frecuencia es mucho más débil la acción del Estado. Sin embargo, sin sustituir el mercado, el Estado puede

desempeñar una función muy importante al encauzar recursos en una y otra dirección, y apoyar, si no la producción de tecnologías apropiadas a las situaciones locales, por lo menos una selección y adaptación de las que están disponibles en el mercado internacional.

El sector de la agricultura familiar es el que más tiende a ser postergado por un patrón de modernización basado únicamente en las fuerzas del mercado, más aún cuando el esfuerzo de modernización del sector empresarial exportador termina por absorber directa o indirectamente la mayoría de los recursos financieros disponibles.

No parece muy realista plantearse objetivos tecnológicos muy diferentes de los patrones prevalecientes en el orden internacional, sobre todo a corto plazo y en países pequeños con recursos escasos. Pero sí es practicable una política de rigurosa selección de la oferta externa y un esfuerzo interno de adaptación y de complementación. En esto, el papel del Estado es muy importante, ya sea para orientar el aprovechamiento de los recursos por el mercado, ya sea en organizar dependencias para la experimentación-adaptación y para la asistencia técnica a los agricultores, en particular los más pequeños. Además, mucho de lo que puede no ser factible para un país por sí solo puede serlo en el plano regional y no sólo en lo que toca a la adaptación de tecnologías disponibles sino en la producción de nuevas técnicas que se ajusten mejor a las situaciones y a los problemas propios de la región.

### C. ASPECTOS DE INTERES ESPECIFICO PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Los problemas y las dificultades que se plantean por el tipo de internacionalización del sector agroalimentario para cada país se acentúan cuando se reconoce la profunda heterogeneidad propia de las agriculturas latinoamericanas y específicamente del sector campesino.

En sus términos más generales el problema reside en las dificultades que toda agricultura de pequeña escala y de bajo nivel tecnológico tiene en competir con unidades más grandes y tecnológicamente avanzadas, problema que si se lo analiza desde el punto de vista de la internacionalización adquiere una nueva dimensión, ya que la competencia aparte de provenir del sector empresarial interno procede de otras agriculturas. En este ámbito, el Estado representa un papel decisivo ya que entra a definir, además de las condiciones internas, las de la competencia externa y de acceso a los mercados. Aquí también es útil distinguir dos frentes: el de los productos exportados o exportables y el de los productos para el mercado interno.

En el primer caso lo que más interesa es la necesidad de establecer estructuras comerciales que integren horizontal y verticalmente a las pequeñas unidades. Sin este requisito el acceso al mercado externo por parte de la pequeña agricultura familiar será necesariamente muy restringido o estará subordinado a intereses comerciales y financieros ajenos al mundo rural y, por lo tanto, a las preocupaciones del desarrollo rural. La experiencia acumulada en la región y fuera de ella indica claramente que esas estructuras sólo surgen y se consolidan con un importante apoyo por parte del Estado.

En lo que se refiere a los mercados internos, el punto central es el de asegurar a los pequeños agricultores condiciones de rentabilidad suficientes para que expandan su producción para el mercado. Este problema puede ser abordado por dos frentes distintos, con ponderaciones entre los dos que dependen del caso concreto. Por un lado se puede intervenir en forma directa para apoyar selectivamente procesos de modernización que tomen en cuenta las especificidades de la agricultura campesina tanto en lo tecnológico como en lo comercial. En términos de instrumentos, este apoyo se basa en el manejo del crédito, los subsidios a los productores y la creación de infraestructuras. Por otro lado, la intervención pública puede basarse en el sistema de precios relativos y la relación de precios del intercambio urbano-rurales. En este sentido la experiencia enseña que perduran en la región políticas con un fuerte sesgo urbano siendo que por lo menos una parte de los pequeños agricultores podrían aumentar su oferta si mejoraran los términos de intercambio. Sin embargo, en muchos casos el *quid* de la cuestión parece ser la necesidad de proteger a los productores nacionales

frente a una competencia externa de más alto nivel tecnológico y que cuenta con amplio apoyo por parte del Estado. La experiencia de todos los países desarrollados indica que la pequeña agricultura familiar sólo puede sobrevivir con un fuerte apoyo del Estado y con una protección externa igualmente fuerte y directamente proporcional a la amplitud de la diferencia de productividad entre agricultores nacionales y potenciales proveedores externos. La dificultad general para un país en desarrollo reside en que una política proteccionista puede exigir cuantiosos recursos para ser ejecutada, puede demorar un tiempo relativamente largo en dar resultado y puede topar con la oposición no sólo de los intereses urbanos, sino de estratos no insignificantes de población rural que en el mercado de alimentos entran más bien como compradores que como vendedores.

## Capítulo XVI

### LAS FERIAS DEL AGRICULTOR EN COSTA RICA

*Carlos Monge*

Tradicionalmente se consideran tres tipos de unidades o explotaciones agrícolas: la de subsistencia, la familiar y la comercial. La característica sobresaliente que determina esta tipología es su posición frente al mercado: la agricultura de subsistencia produce fundamentalmente para el consumo familiar siendo casi nula la vinculación del productor con el mercado; la unidad agrícola familiar produce para autoconsumo, pero también para el mercado; y la agricultura empresarial está orientada totalmente al mercado. Es clara la relación entre producción y comercialización y no bastarán por ello políticas o actividades de producción si no se ejecutan paralelamente otras fundamentales, sobre todo las que atañen al mercadeo. A.T. Mosher (1970) define el mercado como uno de los elementos esenciales del desarrollo, a la par de la producción, el crédito, la asistencia técnica, la disponibilidad de insumos y la infraestructura.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) señala que el mercado no sólo sirve de enlace entre la oferta y la demanda de productos agropecuarios, sino que estimula la producción y el consumo, lo cual promueve el desarrollo económico de un país. Además de crear y activar nuevas demandas, el sistema de mercadeo mejora y transforma los productos agrícolas y guía a los agricultores hacia nuevas oportunidades de producción, favorece la innovación y logra mejoras en respuesta a la demanda y a los precios. En resumen, la comercialización en el proceso de desarrollo surte un efecto multiplicador sobre la economía (Estrada y otros, 1981, p. 1).

Según Mendoza (1981, p. 138), en la mayoría de los países latinoamericanos están vigentes dos sistemas de mercadeo: uno atrasado y otro avanzado. El sistema atrasado corresponde a la agricultura comercial; frena el desarrollo del sector agropecuario, y provoca una serie de problemas en el funcionamiento general de la economía, perjudicando el desarrollo de la sociedad. Entre los problemas económicos que originan estos mercados Estrada y otros (1981) citan las imperfecciones en las estructuras competitivas de mercados incontrolados y en el sistema de fijación de precios; el desequilibrio entre la oferta y la demanda; las grandes fluctuaciones de precios; los períodos de carestía de productos; la mala organización de los sistemas de distribución y acopio; los excesos crónicos de capacidad instalada; la congestión del tránsito; la contaminación urbana; la especulación desmedida y las pérdidas por manejo y falta de información de mercados a causa de las dificultades de control.

En Costa Rica, la mayoría de los productos hortifrutícolas (hortalizas, frutas, raíces, tubérculos y legumbres) se han movido tradicionalmente con el sistema de comercialización menos avanzado, fundamentalmente en mercados ubicados en el área metropolitana y en otros mercados locales de administración municipal. A fines del decenio de 1970 surgieron, primero en el área metropolitana y luego en el resto del país, las ferias del agricultor como mecanismos más directos para beneficiar a los pequeños agricultores y a los consumidores de escasos y medianos recursos de las ciudades más grandes y de tamaño mediano. Las ferias del agricultor han puesto en una posición diferente a miles de pequeños agricultores costarricenses ya que al vender directamente se apropian de los márgenes de comercialización que otrora recibía el grupo intermediario: tienen ahora más incentivos e instrumentos para desarrollar la producción y mejorar la posición sociocultural de su

familia. Describir el sistema de comercialización denominado ferias del agricultor en Costa Rica, con sus alcances y limitaciones, es el propósito del presente trabajo.

## A. PRODUCCION, MERCADOS Y COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS HORTIFRUTICOLAS EN COSTA RICA

La producción de frutas, hortalizas y verduras en Costa Rica es una actividad desarrollada en general por pequeños agricultores; la producción de hortalizas se da principalmente en la meseta central, en la periferia de la gran área metropolitana, mientras que las frutas y verduras se cultivan en casi todo el territorio nacional.

Estimaciones basadas en el consumo per cápita indican que el mercado nacional podría absorber algo más de 200 000 toneladas métricas por año de este tipo de alimentos; el volumen de oferta no se ha determinado, pero de acuerdo a informaciones de consumo per cápita y volúmenes comercializados obtenidos de la Dirección de Mercadeo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, se estima que en el comercio de mayoreo y ferias del agricultor llegan al área metropolitana más de 75 000 toneladas.

Aunque en las zonas rurales hay mercados locales en que se compran y venden los productos de la zona y se han instalado ferias del agricultor en muchos centros urbanos del área rural, el proceso de mercadeo agropecuario de Costa Rica se caracteriza por la concentración de la capacidad de consumo en la zona central del país, la denominada gran área metropolitana. Esta área está formada por las cuatro ciudades de mayor población emplazadas en la meseta central.

La concentración del comercio en esa área se explica porque allí vive el 49% de la población nacional la que disfruta de niveles más altos de ingreso. Las vías de comunicación del país confluyen a ella, lo cual agiliza el sistema de transporte. Hay también cierta infraestructura para las operaciones de compra y venta: mercados municipales para distribución minorista en las cuatro principales ciudades, un mercado de mayoreo en la capital y un centro nacional de abastecimiento y distribución de alimentos para el comercio mayorista de la producción hortifrutícola. La escala del proceso de comercialización justifica una serie de funciones como clasificación, selección, empaque y almacenamiento.

En los últimos años, con el crecimiento de la población y del ingreso medio del país, se ha visto la necesidad de crear mercados regionales, en cuyo desarrollo influirán también los altos costos de transporte, por efecto de la carestía de los combustibles.

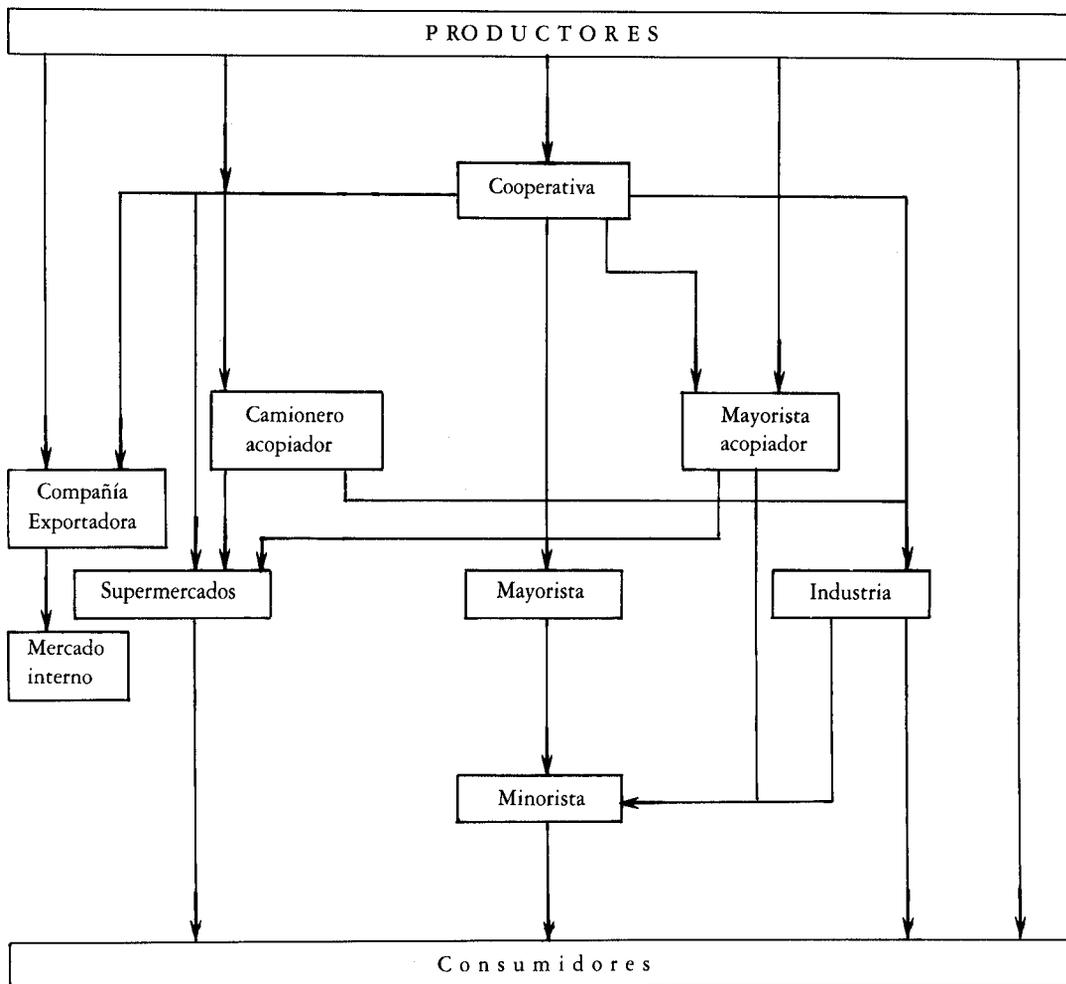
Tradicionalmente, la gran mayoría de agricultores no pueden conquistar el mercado directamente en donde se encuentran los consumidores porque no poseen las condiciones para cumplir una serie de funciones de comercialización como transporte, almacenamiento, elaboración, clasificación, empaque y normalización. La función que el agricultor no realiza se encarga a otros agentes intermediarios que generalmente son el acopiador camionero, el acopiador cooperativo, el acopiador mayorista, el mayorista y el minorista, las industrias y las exportadoras.

El gráfico 1 presenta las diferentes etapas por la que atraviesan los productos hortifrutícolas en Costa Rica. El paso del producto por las diversas etapas del diagrama va agregando costos y el valor final que paga el consumidor debe distribuirse entre todos los agentes participantes. Cuando el productor vende directamente al consumidor (línea doble en el diagrama) el proceso tiene la posibilidad de incurrir en menos costos, por lo cual el proceso se hace más eficiente de acuerdo con lo señalado por Miragen y otros (1984, p. 147): "un proceso será más eficiente que otro si, manteniendo la calidad del producto constante, resulta en mayores precios al productor y/o menores precios al consumidor".

## B. LAS FERIAS DEL AGRICULTOR

Los primeros mercados organizados para la participación directa de los agricultores en Costa Rica se remontan a la época colonial (antes de 1821), con el funcionamiento de las ferias de productores, entre las cuales destacó el sistema de compraventa de las factorías del tabaco.

Gráfico 1  
 DIAGRAMA GENERAL DEL PROCESO DE COMERCIALIZACION AGROPECUARIA



Fuente: Preparado a base del diagrama presentado en el Instituto Tecnológico de Costa Rica.

En la primera mitad del presente siglo, en distintos centros urbanos del área rural del país, funcionaron algunos mercados, lugares a que acudían los agricultores en días determinados para la venta de sus productos directamente a los consumidores. Como primer antecedente jurídico sobre el funcionamiento de este tipo de mercado figura la ley promulgada en 1951, que creaba los mercados libres en que el agricultor y el consumidor realizaban directamente la transacción de compraventa; un año más tarde un decreto ejecutivo les dio normas de operación.

Estos mercados se fueron desvirtuando y algunos desaparecieron por la intromisión de intermediarios y porque se constituyeron en una mezcla de mercados minoristas, mayoristas, artesanales y de comercio en general. Ante esta situación, principalmente en el decenio de 1970, los gobiernos locales se dedicaron a resolver los problemas de comercialización de los productos agrícolas en los principales cantones fortaleciendo los mercados municipales y estableciendo un mercado mayorista especial para productos hortifrutícolas en la capital.

En 1979 se promulgó una nueva Ley de Mercados Libres para Productos Agrícolas y Artesanales en Locales Municipales, la cual consolidó el marco legal sobre todo en lo que se refiere a

la utilización de terrenos y edificios públicos para la instalación de los mercados. Sin embargo, en su orientación esta ley no corresponde a lo que son actualmente las ferias del agricultor, sobre todo en lo que toca a organización y administración, aunque haya marcado un hito el establecimiento de esas ferias.

A fines del decenio de 1970 funcionarios del gobierno central y dirigentes de los gobiernos municipales y de las organizaciones de agricultores exploraban la idea de recoger la experiencia en materia de mercados de agricultores para organizar un sistema de comercialización con la participación directa del productor y el consumidor a fin de resolver problemas básicos como la falta de canales de comercialización más justos para el productor; el acaparamiento de los mercados por parte de los intermediarios; y la existencia de excedentes de producción que no eran aceptados por las agroindustrias.

En 1979 los agricultores de una pequeña zona a unos 30 km de la capital, decidieron, por conducto de su cooperativa, organizar el transporte de su producción de cítricos y en un lugar público de la capital establecieron un centro de venta directa al consumidor. Ante el éxito de esta actividad y la necesidad de espacio para los productores, algunas entidades del gobierno, el municipio capitalino y las organizaciones de productores efectuaron los trámites para establecer formalmente una feria del agricultor en un lugar fijo y más amplio.

Este sistema de mercadeo de productos agrícolas fue consolidándose al atraer a mayor número de productores y consumidores. Se sintió entonces la necesidad de mejorar la organización, por lo que el Gobierno emitió en 1981 un decreto ejecutivo como reglamento de las ferias del agricultor, que define como su objetivo principal "poner en contacto directo a productores y consumidores, en donde los primeros reciban mayores ingresos y los segundos obtuvieran productos a mejor precio, más frescos y de mejor calidad". En este reglamento se asigna una serie de funciones de inspección, supervisión, coordinación e información a dependencias del Ministerio de Economía y Comercio y del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

En 1984 se emitió un nuevo decreto ejecutivo que reforma la mayoría de los aspectos administrativos pero mantiene los objetivos iniciales del programa de ferias del agricultor, a saber:

1. Establecer y consolidar mecanismos que permitan al agricultor y al consumidor entablar una relación comercial en un lugar cómodo y público, por el cual no tendrá que pagar patentes ni alquileres;
2. Fijar los precios por interrelación directa entre agricultores y consumidores;
3. Organizar la distribución de productos hortifrutícolas para fomentar el equilibrio regional y el mejoramiento de los hábitos de consumo;
4. Incentivar y diversificar la producción de alimentos ante buenas perspectivas de mercado;
5. Fomentar la capacidad empresarial del agricultor;
6. Prestar asistencia técnica y promocionar el mejoramiento tecnológico en el cultivo y el manejo de los productos;
7. Proporcionar mayores oportunidades al consumidor para adquirir alimentos frescos y diversificados en mejoramiento de su dieta.

Según la Unidad de Ferias del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG, 1986, p. 8) a estas ferias concurren semanalmente unos ocho mil agricultores, cifra relativamente importante si se considera la poca población total del país (2 600 000 habitantes) y que no todos los agricultores asisten semana a semana, sino que muchos lo hacen interrumidamente, por lo cual es mucho mayor el número de agricultores que se beneficia con estos mercados. Esta misma institución, en un informe de evaluación (MAG, 1982, p. 54), determinó que un 35% de los agricultores acuden a las ferias instaladas en la gran Área Metropolitana, 39% a las regionales (ciudades intermedias) y 26% a las locales ubicadas en centros urbanos menores.

Los lugares de origen de los productores que asisten a las ferias son muy variados, por lo tanto las distancias recorridas también. Se tienen datos de que en promedio estas distancias son de 46.5 kilómetros (MAG, 1982, p. 26).

Como es natural, las ferias del Área Metropolitana son las más visitadas, ya que éste es el

núcleo mayor de población del país. En promedio se tiene una participación del 62.5% (MAG, 1982). De 1982 hasta hoy la afluencia de consumidores ha venido en aumento. Según promedios obtenidos del estudio de ocho ferias del país (MAG, 1982, p. 10), la distancia que recorren los consumidores para asistir a la feria es de 3.2 km, con un mínimo de 0.1 y un máximo de 13.8 km. En las ferias del Area Metropolitana, los consumidores se movilizan a pie en un 46%, un 30% lo hace en autobús y un 23% utiliza vehículo propio (MAG, 1982).

El 85% de los productores que asisten a la feria llevan frutas, hortalizas, verduras y legumbres. El 6% lleva productos agroindustriales que incluyen quesos, embutidos, salsas, dulces, mermeladas y jugos. Un 3% vende carne (de pollo, vacuno y cerdo), otro 3% artesanía e igual porcentaje se dedica a la venta de servicios de alimentación (PIMA, 1986, p. 7).

En la encuesta elaborada por el Programa Integral de Mercado Agropecuario (PIMA, 1986, p. 36) para las 14 ferias del Area Metropolitana, se estimó que en 1985 éstas comercializaron más de 2 400 toneladas métricas de productos, cifra que corresponde al 46.16% del volumen que se comercializa a nivel mayorista. Aunque el volumen comercializado en las ferias es mucho menor que el transado en el mercado mayorista, es de gran significación si se considera que sólo se están tomando en cuenta las ferias del Area Metropolitana.

No existe en Costa Rica una definición de normas de calidad para la comercialización de frutas y hortalizas. Sin embargo, para el funcionamiento de las ferias se dictaron en el Reglamento una serie de normas que tienen que ver con la presentación física de los productos, su estado, su clasificación por calidad y tamaño. En lo que corresponde a productos pecuarios se hace mucho énfasis en las normas sanitarias contenidas en las leyes vigentes, en el empaque y en el sistema de transporte.

Por otra parte, según el PIMA (1986, p. 37) más del 50% del volumen de producción ofrecido en las ferias es de primera calidad.

Personalmente, he podido observar que ha mejorado enormemente la calidad de los productos en cuanto a aspectos externos derivados de un mejor manejo, una menor presencia de daños fisiológicos, la clasificación por tamaño y el perfeccionamiento del empaque. Estas mejoras han sido provocadas por la competencia que genera la afluencia cada vez mayor de agricultores a estos mercados. La mayoría de los productores que venden frutas, verduras y hortalizas clasifican por tamaño estos productos; y en productos pecuarios, el empaque de carnes, huevos y productos lácteos ha mejorado notablemente, así como el envase de productos de la industria casera como jugos, mermeladas, dulces y conservas.

Actualmente, la Unidad de Ferias del Agricultor del Ministerio de Agricultura y Ganadería ha puesto en ejecución un proyecto de verificación y determinación de normas con respecto al estado de conservación, manejo y presentación de los productos del mar que se venden en las ferias. Se está trabajando además en desarrollar el sistema de normas para quesos, embutidos, mieles y comidas. Asimismo, se prepara un estudio sobre residuos químicos en productos problemáticos como tomate, repollo y plátano.

El sistema de formación de precios está regido por un mecanismo de fijación establecido por la Unidad de Ferias del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Para establecer el precio, semanalmente se comparan los precios de cada producto en los mercados mayoristas más importantes y los precios en los mercados minoristas tradicionales. De ese análisis se establece un precio máximo que debe ser necesariamente inferior al precio en los mercados minoristas. El control de precios lo ejerce el personal administrativo de las ferias junto con los inspectores de la Unidad de Ferias del Ministerio rector.

En un análisis comparativo de los precios de 25 productos hortifrutícolas realizado en 1986 para los mercados más importantes del país, se determinó que los precios de las ferias del agricultor eran en promedio un 20% superiores a los de los mercados mayoristas; la diferencia media entre los precios mayoristas y los mercados minoristas convencionales (excluidas las ferias) fue de un 81% (PIMA, 1986, p. 37).

Por otra parte, en las ferias se establecen precios mucho más bajos con relación a los precios

observados en los mercados minoristas (distribuidores particulares), siendo la diferencia porcentual media, según el estudio citado, de 61%.

Según informes del Ministerio de Agricultura y Ganadería, el tipo de transporte utilizado por los agricultores es en un 88% liviano y en un 11% pesado. En cuanto a la propiedad del medio de transporte se señala que 63% son propietarios del vehículo, 30% lo alquilan y 7% emplean otras formas de asociación como "a medias", o simplemente alguna forma de asociación con pago en especie o con algún otro servicio.

Según lo anterior, 37% de los agricultores no cuentan con medio de transporte propio, lo cual representa un problema para este sector por la dependencia frente a los propietarios de vehículos, generalmente comerciantes. Ante la importancia del transporte en la estructura de costos del producto, algunos centros agrícolas cantonales han adquirido vehículos para prestar el servicio de transporte a costos mínimos a los agricultores que no lo poseen.

La Unidad de Ferias del Ministerio de Agricultura es la encargada de recolectar, elaborar, analizar y difundir informaciones como precios, volúmenes de producción, etc. A través de los medios de información colectiva, prensa escrita, radial y televisada, se indican semanalmente los precios que rigen para los distintos productos, lo que contribuye a lograr cierta transparencia del mercado, aunque no la suficiente, ya que se ha observado en las ferias la inexistencia de anaqueles, mostradores, tarimas y otras estructuras necesarias para mostrar y manejar los productos.

Los principales problemas y limitaciones de las ferias derivan de que: no son asequibles a todos los pequeños y medianos agricultores, pues muchos carecen de transporte propio o alquilado; algunos tienen volúmenes de producción pequeños y no les es rentable su transporte; y existen limitaciones financieras, de información y de capacitación para el manejo de productos. Por otra parte, es limitada la capacidad de inspección y control por lo que hay algún número de vendedores intermediarios encubiertos como productores.

Las ferias se ubican en lugares públicos sin ninguna disposición previa que facilite el proceso de compraventa. Estos lugares no protegen a productores y consumidores de la intemperie, no hay dotación de servicios sanitarios y alojamiento, ni tarimas u otras estructuras para la disposición y manejo de los productos. Asimismo, los entes organizadores y reguladores no cuentan con el personal suficiente para desarrollar sus funciones, especialmente para la supervisión y control y la recolección, elaboración y análisis de la información de mercados. Por último, cabe mencionar la falta de métodos de normalización y empaque para los productos.

### C. EFECTOS DE LAS FERIAS DEL AGRICULTOR

Las ferias del agricultor han tenido un significativo efecto positivo en los agricultores, tanto en relación a sus procesos de cultivo (área sembrada) como a su participación en la comercialización y el mercadeo. En 1981, estudios realizados en cinco ferias del Área Metropolitana mostraron que un 74% de los agricultores feriantes tendían a incrementar el área de siembra. En las mismas ferias se comprobó el surgimiento de nuevos productores (2%) y de 5% y 11% en otras dos ferias de igual área. También se han observado efectos sobre la estructura de producción, la cual se ha diversificado considerablemente; los agricultores han introducido nuevos cultivos en sus fincas para mejor aprovechar este dinámico sistema de mercadeo (Estrada y otros, 1981, pp. 50-65). Respecto de la extensión agrícola, las agencias respectivas del MAG han otorgado un carné a los agricultores, el que los autoriza a vender su producción en las ferias. Para ello, el agente debe efectuar una inspección de la finca cada vez que autorice un carné (tiene un período de vigencia de seis meses). Esta inspección es oportuna para estrechar los lazos entre el agricultor y el extensionista, lo cual, en la mayoría de los casos, se traduce en la participación del agricultor en los programas de transferencia tecnológica que desarrollan las agencias.

Por otra parte, estos mercados favorecen el uso del crédito por parte del agricultor, debido al surgimiento de proyectos agrícolas de inversión de agricultores que comienzan a ver perspectivas de mercado en cultivos que antes eran marginales.

Las ferias son un canal de comercialización que, al garantizar mercado, les ha permitido a los productores rurales elevar su nivel de participación y organización, aspecto de vital importancia en las estrategias de desarrollo agrícola y rural. Así, por ejemplo, se han fortalecido los Centros Agrícolas Cantonales, entidades jurídicas integradas por agricultores y representantes locales de las instituciones estatales del sector agropecuario, cuya jurisdicción es cantonal (municipio). Su función general es la fijación de políticas agropecuarias, cantonales y la identificación, negociación y ejecución de proyectos y actividades de desarrollo del sector. Antes de las ferias muchos Centros Agrícolas habían caído en la inactividad y han debido reorganizarse para asumir las tareas de organización y administración de las ferias que les encomienda el Reglamento. En el caso de algunos productos se han organizado comités auxiliares del Centro Agrícola para desarrollar en conjunto algunas funciones de comercialización como acopio, transportes y venta. Han surgido también proyectos agrícolas para estimular la producción de frutas y hortalizas patrocinados por dichos centros, los que generalmente otorgan material vegetativo para la siembra, asistencia técnica y crédito a los agricultores participantes.

Según la encuesta realizada por Estrada, alrededor del 65% de los consumidores señalaron haber aumentado el consumo de hortalizas, verduras y frutas. También los consumidores manifestaron haber aumentado el consumo de carne, pollo, queso, miel, plantas ornamentales y flores en porcentajes de alrededor del 10%. En otros productos como embutidos, granos y pescado, sólo un 5% o menos de los consumidores han elevado el consumo. Se aprecia así el efecto positivo de las ferias sobre el consumo, que no sólo ha aumentado en cantidad sino en calidad al dar más variedad a la dieta alimentaria.

Las ferias del agricultor han contribuido decisivamente en la formulación y aplicación de las políticas de desconcentración y descentralización de mercados; esto es más importante si se toma en cuenta que en Costa Rica, la población y los recursos se encuentran concentrados en la zona central. El desarrollo de mercados regionales, a su vez, ha reducido los costos de la comercialización y permitido desarrollar las fuerzas productivas ubicadas en las áreas periféricas del país.

Este sistema de mercadeo de productos agropecuarios ha orientado al gobierno en la definición de un conjunto importante de políticas como son las relacionadas con: fijación de precios, promoción de la producción y clara discriminación entre la interna y la exportable, el establecimiento del sistema nacional de comercialización agropecuaria y la ejecución de programas de zonificación agropecuaria en función de las potencialidades de cada región.

#### D. CONSIDERACIONES FINALES

Se han considerado ya los efectos positivos que ha tenido el funcionamiento de las ferias del agricultor, como sistema de comercialización que confronta directamente al productor y al consumidor en el proceso de compraventa y que resulta más eficiente que el sistema tradicional utilizado para la producción hortifrutícola en Costa Rica, siempre y cuando conserve el mismo nivel de tecnología. Como no participa el grupo intermediario que se apropia de altos márgenes de comercialización, permite al productor obtener mayores ingresos, y al consumidor comprar a precios más bajos.

Además, este tipo de mercado de agricultores es de gran significación porque provoca un cambio en la posición del agricultor frente al proceso productivo, al forjar en él una mentalidad más empresarial, en el sentido de que organiza sus actividades en la finca en vinculación con las fuerzas del mercado.

Es imperativo aplicar en nuestros países una estrategia de desarrollo que tenga como eje central al sector agropecuario, pero que busque además el desarrollo equilibrado del territorio nacional, a fin de aprovechar al máximo las potencialidades del país. Esto se logra con la formulación clara de políticas de desarrollo agrícola y rural, cuya unidad básica de aplicación sea el productor, su familia y su finca o predio. Con esta mira debe inducirse la evolución de la agricultura campesina a una agricultura comercial mediante la vinculación cada vez mayor de la producción con el mercado.

En esta dirección apuntan los sistemas de comercialización como las ferias que promueven el desarrollo agrícola y rural. En Costa Rica, este tipo de mercado ha mejorado el sistema de mercadeo de la producción hortifrutícola.

Sin embargo, hay dos aspectos que deben promoverse prioritariamente: uno es el mejoramiento del nivel tecnológico empleado en las funciones de mercadeo, es decir, realizar con mayor eficiencia técnica el acopio, almacenamiento, transformación, clasificación y normalización, empaclado y transporte y el otro es la definición de las ferias dentro de una estrategia y plan general de comercialización de productos perecederos a nivel nacional.

Si se logra un proceso de mercadeo agropecuario interno con eficiencia, se podrá estar en pie de competencia para el mercado internacional, y se estarían aprovechando con eficiencia todos los recursos productivos de que se dispone. Si además de este grado de eficiencia se logra una participación de amplios sectores de la población en los beneficios del proceso productivo, estaríamos avanzando, sin duda, por el camino que conduce hacia el desarrollo económico.

#### *Bibliografía*

- Estrada N. y otros (1981): *Evaluación general de sistemas de ferias del agricultor*, San José de Costa Rica: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Instituto Tecnológico de Costa Rica (1980): *El mercado de productos hortícolas*.
- MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica) (1986): *Papel de las ferias del agricultor en la comercialización de productos agropecuarios*, San José de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ *Evaluación de las ferias del agricultor*, San José de Costa Rica.

## Capítulo XVII

### PRODUCCION CAMPESINA DE HONDURAS EN RUBROS DE EXPORTACION AGRICOLA

*J. Mario Ponce*

Honduras es uno de los países latinoamericanos que más depende de su sector agrícola. La mitad de su fuerza de trabajo es agrícola y sobre 80% de los ingresos por concepto de exportaciones provienen de dicho sector. Cerca de 28% del producto interno bruto se origina en la agricultura, y si a ello se agregan el procesamiento de alimentos, los insumos y la comercialización, la cifra se eleva a más de 50%.

Dentro de este panorama, el sector campesino juega un papel muy importante en la estructura productiva, especialmente en lo relativo al abastecimiento alimentario del país. En general puede afirmarse que, con la excepción de muy pocos productos, casi todos los alimentos básicos son producidos por campesinos en fincas pequeñas. Por ejemplo, los pequeños y medianos productores representan 83% de la superficie sembrada de maíz y 83% de la producción de ese producto. El frijol muestra características similares (84% del área sembrada y 80% de la producción).

La agricultura campesina es también importante en la producción de cosechas para la exportación. El café, que es uno de los principales rubros de exportación, está en manos de miles de pequeños productores. Asimismo, un alto porcentaje de la caña de azúcar con fines industriales, de la palma aceitera africana, del ganado y del cacao son producidos por grupos campesinos en forma individual u organizados en asentamientos y cooperativas agrícolas. Casi 30% de las exportaciones agrícolas del país se originan en el sector campesino.

Las experiencias consideradas exitosas para la agricultura campesina hondureña en su incursión en las exportaciones se relacionan con los siguientes cultivos: café, palma africana y frutales (melón y piña).

#### A. CAFE

El cultivo del café es quizá el mejor ejemplo en Honduras de la permeabilidad de las economías campesinas para realizar cambios tecnológicos, los que en gran medida se atribuyen a las acciones de los propios productores. A diferencia del resto de los países centroamericanos, en que el cultivo del café ha sido patrimonio de burguesías comerciales y terratenientes que se formaron en tiempos de la colonia, en Honduras la producción de café ha sido realizada mayoritariamente por pequeños productores que, dispersos entre las montañas y prácticamente incomunicados por la ausencia de caminos, producían el café bajo formas muy rudimentarias para su consumo, con escaso remanente para la comercialización interna y para la exportación.

El primer censo agropecuario en Honduras, en 1952, muestra la existencia de 39 157 fincas de café en 68 118 hectáreas que producían aproximadamente 309 419 quintales<sup>1</sup>, es decir, que tenían un rendimiento promedio de 4.5 quintales por hectárea. Cabe señalar que 62.9% del cultivo estaba concentrado en fincas menores de nueve hectáreas. Las zonas cafetaleras se encontraban, y en

<sup>1</sup>1 quintal = 100 libras.

cierta medida se encuentran aún muy dispersas y desintegradas en todo el país y aisladas por la falta de caminos de penetración.

A partir de la década de 1950, se comenzó a estructurar el andamiaje institucional que impulsó al cultivo en los años siguientes. La medida inicial fue la creación del Banco Nacional de Fomento (BANAFOM), en febrero de 1950, organismo que fue creado con el propósito fundamental de asumir las funciones de coordinación y centralización del plan de desarrollo económico, así como de elaboración, dirección y ejecución de proyectos, planes y obras gubernamentales de fomento y concesión de crédito agrícola destinado a los pequeños, medianos y grandes productores.

En 1963 se creó la Organización Internacional del Café (OIC), a la que Honduras se incorporó, correspondiéndole a la oficina del café del BANAFOM controlar inicialmente la exportación mediante la emisión de los permisos correspondientes y la verificación de la calidad del producto exportado.

Para la segunda mitad de los años sesenta los productores de café decidieron aunar esfuerzos para desarrollar la industria cafetera, buscar precios más justos para la venta de sus productos, mejorar, por medio de la tecnificación, la calidad y rendimiento de sus cafetales, y conseguir apoyo económico para el mejoramiento del cultivo. Estos objetivos se concretaron en 1967 con motivo del primer congreso de productores hondureños de café, creándose la Asociación Hondureña de Productores de Café (AHPROCAFE). A mediados de 1986 el número de afiliados con que contaba la asociación era de 31 530, es decir, 70% del total de productores.

Por su naturaleza y su forma de organización, esta Asociación representa genuinamente a los cafetaleros. Cinco o más productores que produzcan un mínimo de 300 quintales de café pueden constituir una junta local por cada municipio, para lo cual basta con que celebren una asamblea constituyente, levanten un acta y llenen la solicitud de ingreso ante la junta directiva de la AHPROCAFE.

La acción de la AHPROCAFE no se ha circunscrito únicamente a impulsar medidas tendientes a mejorar la productividad, la comercialización y los precios del café. Si bien éstos continúan siendo objetivos importantes, la Asociación también está incursionando en actividades agroeconómicas complementarias y en otras de carácter social y educativo que tienden al bienestar integral de la comunidad cafetalera.

Se han emprendido proyectos de diversificación orientados a buscar nuevas fuentes de energía rural y producción de abono orgánico de alta calidad, mediante proyectos piloto de biogas, como asimismo a mejorar la dieta familiar por medio de los huertos familiares; también se ha brindado asistencia en proyectos pisícolas y otros especialmente orientados a grupos de mujeres y jóvenes cafetaleros.

La AHPROCAFE además otorga cobertura en aspectos tales como: la creación de círculos de alfabetización, la organización del instituto tecnológico del café, la ejecución del proyecto de mejoramiento de la vivienda rural para productores del grano, la puesta en marcha del servicio de salud en unidades móviles, el establecimiento de programas de capacitación y la orientación en el fortalecimiento de cooperativas y en el mercadeo de productos agrícolas y de programas de investigación sobre el uso industrial de los desperdicios de café.

En 1970 el gobierno aprobó la creación del Instituto Hondureño del Café (IHCAFE) para velar por el mejoramiento del cultivo. Se trata de un organismo autónomo con personería jurídica y patrimonio propio de duración indefinida. Sus fines y objetivos son muy amplios y están orientados a estudiar, encauzar, estimular y supervisar la actividad cafetalera de acuerdo con la política económica, social y fiscal del Estado y con los convenios internacionales existentes relacionados con la materia. Conforme a sus mandatos, puede participar en toda actividad relacionada con la producción, procesamiento, comercialización y financiamiento y regulación interna y externa en el ramo cafetalero.

De conformidad con las atribuciones que le han sido conferidas, el control de las exportaciones y cumplimiento de los acuerdos de la Organización Internacional del Café han pasado a ser responsabilidad de IHCAFE.

Con la creación de esta institución se han logrado avances substantivos en el sector cafetalero,

como son la renovación de los cafetales y la diversificación de los cultivos. Mediante los programas de tecnificación de la caficultura se ha incrementado substancialmente el rendimiento medio por manzana.

El IHCAFE ha dado apoyo considerable a la construcción y al mejoramiento de los caminos de penetración a las zonas cafetaleras mediante la apertura, la ampliación, el mejoramiento, el drenaje y el balasteo de tales caminos. Han trabajado en unos 2 240 kilómetros, de los cuales 1 311 han sido de apertura y 929 de mejoramiento.

También han desarrollado una intensa labor de extensión cafetalera mediante cursos, charlas, demostraciones, giras educativas, distribución de semillas, perforación de semilleros, atención de viveros, control de malezas, regulación de sombra, podas, fertilización y otros.

En mayo de 1980 se creó el Banco Hondureño del Café (BANCAFE), con la finalidad principal de atender las necesidades financieras del sector cafetalero en lo concerniente a la producción, industrialización y comercialización del café, como asimismo, a la promoción entre los productores, para fines de diversificación, de actividades de carácter agropecuario y agroindustrial. Además, el banco está facultado para realizar cualquier tipo de operación bancaria autorizada en el país. Cabe anotar que los pequeños productores son los principales accionistas de BANCAFE. A fines de 1986, esta institución tenía a su cargo más de 70% de los préstamos en cartera de los cafetaleros en el sistema bancario nacional.

A partir de 1980, los esfuerzos institucionales se han orientado hacia la consolidación de tres programas: el de rehabilitación de fincas afectadas por la roya y la broca, el de caminos de penetración y de fertilización, y el de comercio exterior, para el cual se creó una oficina de representación de Honduras en Londres.

Si se compara con otros países productores de café en Centroamérica, como Costa Rica y El Salvador, el cafetalero hondureño todavía tiene un largo camino que recorrer en cuanto a productividad por unidad sembrada, pero es una distancia que se va acortando cada vez más a medida que se consolidan las instituciones y se crea mayor conciencia e interés en los productores para mejorar sus cultivos. Ahora bien, si se compara la caficultura actual con la de 1950 no queda la menor duda de que han ocurrido cambios trascendentales, no sólo en lo referente a técnica y productividad del cultivo, sino que en cuanto a nivel de ingreso, forma de vida, participación social y actitud hacia el cambio de los productores.

Aun así, sigue siendo una actividad de pequeños agricultores en su inmensa mayoría, y si bien se tiene un conocimiento preciso de la distribución actual de esta masa productiva, se considera que no ha cambiado significativamente desde 1979 cuando se levantó el último censo cafetalero. De acuerdo con dicho censo, 58% de los productores tenían menos de 2 hectáreas de café, y 90% menos de 7 hectáreas y poseían 51% de la extensión sembrada. Menos de 10% de los productores tenían más de 35 hectáreas. En 1979 sólo había en todo el país unos 78 caficultores con fincas mayores de 10 manzanas.

En la actualidad, se estima que hay alrededor de 50 000 productores que cultivan una extensión de 146 400 hectáreas, generando una producción superior a dos millones de quintales. La productividad promedio se calcula en 14 quintales por hectárea. (En 1950 alcanzaba a 4.5 quintales por hectárea).

La producción de café en el país ha manifestado un continuo ascenso. El siguiente cuadro muestra la forma en que la producción se ha elevado desde 800 000 quintales en el año cafetalero 1970/1971 a más de 2 000 000 en el presente año. Las cifras no reflejan el autoconsumo y la venta de café de palo, que representan cantidades significativas en el campo y en las comunidades reales.

En cuanto a los beneficios, se calcula que esta actividad suministra empleo a 200 000 miembros de las familias de los productores que se dedican a las labores de este cultivo. Además, 340 000 personas participan en la cosecha, beneficio y comercialización del grano. Estas cifras resultan más significativas cuando se comparan con el total de la población económicamente activa (PEA) del sector agropecuario, calculada en 675 000 personas. Por lo tanto, es la actividad de mayor absorción de mano de obra temporal en comparación con las demás actividades agroeconómicas en el país.

Cuadro 1  
HONDURAS: REGISTRO  
DE COMPRAS DE CAFE POR AÑO  
1970-1971 a 1986-1987

Años	Volumen en miles de quintales
1970-1971	848.3
1971-1972	890.1
1972-1973	1 110.7
1973-1974	1 083.6
1974-1975	1 119.6
1975-1976	1 117.8
1976-1977	849.1
1977-1978	1 399.6
1978-1979	1 477.0
1979-1980	1 415.9
1980-1981	1 648.8
1981-1982	1 574.3
1982-1983	1 864.6
1983-1984	1 396.3
1984-1985	1 818.4
1985-1986	1 535.9
1986-1987 <sup>a</sup>	2 027.0

*Fuente* : Instituto Hondureño del Café (IHCAFE).  
<sup>a</sup> : Al 31 de julio de 1987.

Sólo 9% de la producción se orienta al consumo interno y en consecuencia, casi la totalidad de la cosecha se destina a la exportación, siendo el primer producto de exportación del país. Asimismo, genera divisas que anualmente oscilan entre 175 y 325 millones de dólares. Además, el impuesto a la exportación de café es una importante fuente de ingresos fiscales para el gobierno. En 1980, se recaudaron unos 58 millones de dólares por este concepto.

### B. MELON

La región sur de Honduras reúne condiciones apropiadas para la siembra del melón. En el pasado se practicó el cultivo en pequeña escala para el consumo nacional o para la exportación a los países limítrofes. Es así como a principios de la década de 1970 se registraron superficies cosechadas de unas 200 hectáreas con una producción de 556 toneladas, lo que representó un rendimiento promedio de 2.77 toneladas por hectárea.

La siembra tecnificada del melón se inició en 1975, como resultado de un convenio interinstitucional suscrito entre la Secretaría de Recursos Naturales, el Banco Nacional de Fomento, ahora de Desarrollo Agrícola (BANADESA) y la Empresa de Productos Acuáticos y Terrestres, S.A. (PATSA), a los que en 1979 se incorporó la Cooperativa Regional de Horticultores del Sur, Ltda. (CREHSUL).

Los objetivos propuestos con este convenio fueron los siguientes:

- Incorporar a la producción algunos terrenos que no cumplían con su función social.
- Proporcionar a los pequeños productores del sector reformado y no reformado, una fuente de trabajo e ingresos en períodos en que las fuentes de trabajo eran escasas en la zona sur.

- Diversificar los cultivos de la zona.
- Percibir divisas por concepto de exportación de melón y sandía.

Conforme a las cláusulas del convenio, cada una de las instituciones involucradas se responsabilizaba de determinadas funciones. Al Ministerio de Recursos Naturales le correspondió la asistencia técnica, a BANADESA el financiamiento, y al Instituto Nacional Agrario la capacitación; además, las tres instituciones públicas se comprometieron a promover el cultivo entre los productores. A PATSA, como entidad comercializadora de la producción se le encomendó la exportación y la CREHSUL quedó encargada de la comercialización interna.

Las acciones de las entidades participantes en el convenio se han orientado a la promoción de los cultivos, a la capacitación, a la asistencia técnica, y al financiamiento y la comercialización.

Se creó asimismo, una Unidad de Asistencia Técnica del Melón (UATM), con representación en las instituciones que suscribieron el convenio. La UATM cuenta con un equipo técnico con experiencia que transmite sus conocimientos teóricos y prácticos, a fin de que se obtengan buenos rendimientos del melón en cuanto a cantidad y calidad, de manera de llenar los requisitos de exportación.

Las principales actividades de asistencia técnica son las siguientes:

- Selección y certificación de suelos.
- Asesoramiento desde la preparación de los suelos hasta la entrega de la fruta a la empacadora.
- Asesoramiento en la consecución, requisitos y buen uso del crédito.
- Asesoramiento en el uso racional de sus recursos productivos y distribución de los ingresos.

El factor determinante del éxito en la comercialización ha sido la compra de la fruta de primera calidad por parte de la firma Productos Acuáticos y Terrestres, S.A. (PATSA), que la exporta a los Estados Unidos. PATSA es subsidiaria de la United Brand, por lo que cuenta con las instalaciones necesarias para distribuir el melón entre mayoristas y minoristas en los Estados Unidos. Sin embargo, los productores no están obligados a vender a PATSA y pueden hacer sus propios acuerdos de exportación.

Los precios que se pagan al productor son revisados periódicamente y éstos varían de acuerdo con la calidad de la fruta, la cantidad de la fruta entregada, la época de entrega a los centros de acopio de PATSA, y por supuesto, también según la situación de demanda de los Estados Unidos.

La CREHSUL se encarga de la comercialización en el mercado interno del melón descartado, aunque en los últimos años se ha estado tratando de exportar directamente el melón a los Estados Unidos.

El melón es cultivado por pequeños y medianos productores. El Censo Agrícola de 1974 registra en la región sur 110 explotaciones con 259 hectáreas cosechadas, de las cuales 52 explotaciones se efectuaron en los predios menores de 5 hectáreas y 42 en fincas no mayores de 50 hectáreas. Los rendimientos fluctuaban entre 2.00 y 2.77 toneladas por hectárea. A raíz del convenio interinstitucional suscrito en 1975, se inició el cambio tecnológico en el cultivo, que ha dado como resultado un considerable incremento en la productividad, al punto de que los aumentos que se registran en la producción en los últimos años se deben principalmente a mayores rendimientos, aunque también ha habido cambios en la extensión sembrada, en el número de productores y en la composición de los productores. Para la cosecha 1986-1987 se registran 141 productores independientes, 41 asentamientos y tan sólo una empresa agroindustrial grande.

El grado de aceptación al cambio por parte de los campesinos y los efectos de ciertas prácticas de cultivo más apropiadas se reflejan en el cuadro 2, sobre la superficie cosechada y la producción de los últimos cuatro años.

En la zona sur, que es aquella a la que se refieren las estadísticas anteriores y que es donde se ha llevado a cabo el proyecto interinstitucional de asistencia técnica, casi todos los productores son de asentamientos campesinos de la reforma agraria o pequeños y medianos productores individuales. Sólo se registra un productor grande. Sin embargo, hay otras zonas del país en que se está

*Cuadro 2*  
CULTIVO Y PRODUCCION DE MELON

Año	Nº de productores		Superficie cosechada há	Producción toneladas	Rendimiento ton/há
	Asentam.	Prod. independ.			
1983-84	17	27	583	4243	7.28
1984-85	17	88	423	3427	8.10
1985-86	25	82	604	4287	7.06
1986-87	41	140	856	9130	10.67

*Fuente:* Secretaría de Recursos Naturales, Dirección General de Planificación Sectorial.

introduciendo el cultivo tecnificado por parte de grandes productores, como ocurre en el Valle de Comayagua.

En el cuadro 3 figuran las cifras correspondientes a volumen y valor de las exportaciones desde 1980 en adelante.

Cuadro 3  
VOLUMEN Y VALOR DE LAS EXPORTACIONES  
A PARTIR DE 1980

Año	Volumen (toneladas)	Volumen en miles de dólares
1980	2 095	778.6
1981	1 627	459.1
1982	2 025	703.6
1983	3 371	1 389.4
1984	3 580	1 282.9
1985	5 283	1 840.4
1986	12 003	3 467.8

La discrepancia entre producción y exportaciones se debe a que las exportaciones se realizan a principios y al final del año, o sea que comprenden el producto de dos cosechas. Además, como ya se dijo, hay otras zonas productoras, tales como el Valle de Comayagua, cuyas estadísticas de producción no están comprendidas en el cuadro 2.

### C. PIÑA

La piña es un cultivo tropical tradicional de Honduras; se cultiva principalmente en suelos friables arcillosos o arenosos en la zona norte o noroccidental del país, en los departamentos de Yoro, Copán, Cortés, Intibucá y Atlántida. En este último se establecieron en los años setenta, plantaciones comerciales para la exportación a los Estados Unidos por parte de la empresa transnacional Standard Fruit Co.

La variedad que se siembra para la exportación es la montúfar. Es una variedad para consumo fresco y es la que cultivan los pequeños productores. Suelen transportarse cargamentos hacia el mercado local y hacia el de los países centroamericanos vecinos.

Fuera de las plantaciones comerciales tecnificadas de la Standard Fruit Co., este cultivo ha estado en manos de pequeños productores. En el Censo Agropecuario de 1974 se registraron 1 704 explotaciones en todo el país en una superficie de 699 hectáreas. 54% de los cultivos en fincas no

mayores de 5 hectáreas, 26% en fincas de 5 a 10 hectáreas y la diferencia, o sea 20%, en predios no mayores de 20 hectáreas. Como no se han realizado más censos agropecuarios, se desconoce el grado de diseminación nacional del cultivo en la actualidad. La Federación de Asociaciones de Productores y Exportadores Agropecuarios y Agroindustriales de Honduras (FEPROEXAAH) levantó en 1985 una encuesta parcial en los cuatro principales departamentos productores de piña que arrojó unas 267 unidades de producción en una extensión promedio de 1 676 manzanas (1 168.5 hectáreas). La extensión promedio de los cultivos es de 2.5 a 4 manzanas.

Las unidades de producción están constituidas principalmente por productores individuales, pero también existen cooperativas, asentamientos y pequeñas empresas.

No están incluidas en estas cifras las plantaciones de la Standard Fruit Co., que ascienden a otras 590 hectáreas. Hace unos dos años esta empresa decidió entregar sus plantaciones a una cooperativa formada por los que anteriormente eran sus trabajadores para evitar problemas laborales, quedándose únicamente a cargo de la comercialización de la fruta. De esta manera, todo el cultivo de la piña está en manos de hondureños, ya sea a título individual o en cooperativas.

El caso de la piña es especial, puesto que se trata de un cultivo cuyo auge se debe a una respuesta espontánea por parte de los productores a la demanda en el mercado nacional e internacional, especialmente en los Estados Unidos y países centroamericanos limítrofes. Excepcionalmente las plantaciones comerciales de la Standard Fruit Co., que son altamente tecnificadas, los productores no han tenido en el pasado asistencia técnica o crediticia.

Con la creación de FEPROEXAAH y ante el interés demostrado por ciertos productores individuales y por algunos asentamientos campesinos se procedió a organizar, a principios de 1985, la Asociación Hondureña de Productores de Piña (AHPROPIÑA), con el propósito de representar y defender los intereses de las personas naturales o jurídicas que cultivan piña en Honduras.

FEPROEXAAH, por su parte, está colaborando en el desarrollo institucional de la Asociación y sirve también como enlace entre las instituciones que están prestando servicios de la APROPIÑA en aspectos técnicos relativos a la producción, el transporte y la comercialización.

Honduras se ha constituido en los últimos años en el principal exportador latinoamericano de piñas a los Estados Unidos, lo cual se debe casi en su totalidad a las exportaciones de la Standard Fruit Co. En realidad la producción de los pequeños productores individuales no ha podido penetrar al mercado norteamericano porque no llena los requisitos de calidad y por la variedad de piña que siembran, que como ya se señaló, presenta problemas de conservación y transporte, si bien su aceptación ha sido satisfactoria en los mercados del sur de los Estados Unidos.

Lo importante es que la piña hondureña ya es conocida en el mercado norteamericano, lo cual facilitará al pequeño productor vender en ese país, una vez resueltos los problemas de comercialización que enfrenta actualmente.

Para tener una idea de la forma en que ha evolucionado el cultivo es interesante comparar las cifras de exportación en los inicios de los años setenta con las del inicio de la década de 1980. En 1970 y 1971 se exportaron 4 200 y 7 600 toneladas, respectivamente; las cifras de 1980 y 1981 alcanzaron a 26 400 y 26 800 toneladas, respectivamente.

Actualmente la piña es un importante producto diversificador de las exportaciones, tal como puede apreciarse en el cuadro 4, sobre el volumen y valor del comercio exterior en el período 1980-1986.

El mayor volumen de las ventas externas corresponde a las exportaciones de la Standard Fruit Co. al mercado norteamericano. Pero se nota también un incremento en las exportaciones de los pequeños productores a los países vecinos. El procedimiento usual de estas ventas es mediante la oferta del producto a la orilla de la carretera, donde la compran los camioneros para su distribución en el mercado interno o traslado a los países vecinos.

En la encuesta realizada por FEPROEXAAH en los departamentos en que están ubicados la mayoría de los pequeños productores, se descubrió que durante el año de 1985 se vendieron unas 10.5 millones de unidades de fruta al mercado nacional y salvadoreño, generándose un ingreso de 2.6 millones de lempiras (1.3 millones de dólares).

Cuadro 4  
VOLUMEN Y VALOR DE LAS EXPORTACIONES  
DE PIÑA, 1980-1986

Año	Volumen (miles ton.)	Valor (millones de dólares)
1980	26.4	7.7
1981	26.8	7.1
1982	33.1	8.8
1983	32.9	12.2
1984	34.2	14.1
1985	30.8	12.7
1986	29.0	12.0

*Fuente:* Dirección General de Estadística de Honduras, Secretaría de Planificación: *Comercio exterior*, varios números.

#### D. PALMA ACEITERA AFRICANA

Entre los años 1926 y 1942, la United Fruit Co. introdujo en Honduras las primeras semillas de palma procedente del oeste de Africa y del Lejano Oriente, estableciendo una superficie pequeña en la Estación Experimental de Lancetilla cerca de Puerto Cortés.

En 1943 esta misma compañía inició las primeras plantaciones comerciales con la variedad deli-dura, procedente del Lejano Oriente, en San Alejo, a 15 kilómetros de la ciudad de Tela, en una superficie aproximada de 3 000 hectáreas. Su objetivo era la producción de aceite vegetal, principalmente para el abastecimiento del mercado interno.

La primera planta extractora se instaló en 1950 y fue reemplazada por una fábrica más grande en 1971, la que fue ampliada en 1984.

Esta plantación cuenta actualmente con 4 488 hectáreas y sigue siendo propiedad de una empresa transnacional, la United Brand Company, que compró la United Fruit Company.

En 1969, la Compañía Agrícola Industrial Ceibeña, S.A. (CAICESA) con participación mayoritaria de la Standard Fruit Co. a través de la firma Fábrica de Manteca y Jabones Atlántida, inició el cultivo de 81 hectáreas de palma aceitera a 40 kilómetros de La Ceiba, en el Departamento de Atlántida. En los años subsiguientes aumentó la extensión sembrada hasta alcanzar unas 1 434 hectáreas.

De esta manera se inició el cultivo de palma aceitera en Honduras en plantaciones impulsadas por empresas transnacionales.

La participación campesina en este cultivo se inició en 1971 con los primeros pasos para la recuperación de las tierras en el Valle del Bajo Aguán, y se intensificó a partir de 1973, cuando se procedió aceleradamente a la distribución de la tierra en dicho Valle, mediante el asentamiento de grupos campesinos en forma de cooperativas.

Con la asistencia financiera del Banco Interamericano de Desarrollo se procedió al desarrollo de un proyecto integral para 3 200 familias campesinas con cultivos de palma aceitera, cítricos, maíz y frijol, formándose así unas 110 cooperativas que ocupaban una extensión de 50 000 hectáreas.

Cincuenta y cinco cooperativas están participando en el cultivo de palma aceitera, cuyas 10 480 hectáreas fueron sembradas entre 1971 y 1983. Asimismo, se han instalado cinco plantas extractoras para el procesamiento de la fruta.

En 1982, las cincuenta y cinco cooperativas del Bajo Aguán que cultivan palma africana formaron la Empresa COAPALMA Limitada, bajo los lineamientos de una ley especial para Empresas cooperativas agroindustriales de la Reforma Agraria, con el propósito de procesar y comercializar,

dentro o fuera del país, los productos derivados del fruto de palma africana, tales como aceite de palma, la almendra de palma, el aceite de almendra y la torta de almendras.

Las plantaciones no comenzaron a producir hasta el séptimo año después de la siembra, y como el cultivo se ha hecho en forma escalonada, cada año se incorporan más plantaciones a la producción. Actualmente se calcula una producción de 28 300 toneladas de aceite crudo de la fruta y la proyección a 1990 es de 29 000 toneladas. Se obtienen, además, unas 200 toneladas de aceite de almendra.

El Proyecto de Guaymas está ubicado en la región norte del país, en el Municipio de El Negrito, Departamento de Yoro.

Guaymas fue declarada zona de reforma agraria en 1975. Estas tierras fueron explotadas desde 1920 por la United Fruit Co. destinándoseles a diferentes rubros tales como ganadería, y el cultivo del banano, abacá y arroz. Al momento de su recuperación se dedicaban a la ganadería. De una área aproximada de 15 000 hectáreas, un poco más de 7 000 hectáreas están en poder de grupos campesinos organizados en cooperativas y empresas asociativas.

Inicialmente los grupos campesinos se dedicaron a la explotación de granos básicos (arroz y maíz), caña de azúcar y plátano. En 1977 iniciaron el cultivo de la palma africana.

Se han organizado unas cincuenta y dos cooperativas y empresas asociativas en la zona, de las cuales treinta y una se dedican al cultivo de palma africana con financiamiento del BID. Se ha programado el cultivo de 5 000 hectáreas, en circunstancias que en 1984 tenían sólo 3 400 hectáreas en producción. Como no tienen toda la capacidad instalada que necesitan para la extracción de aceite venden parte de la fruta a la United Brand Co., en San Alejo y a CAICESA. En 1983<sup>1</sup>, éstas cosecharon 42 226 toneladas de fruta de las cuales vendieron 25 057 toneladas y procesaron 17 168 toneladas obteniendo 3 176 toneladas de aceite crudo. Desde 1981, las cooperativas han operado como una empresa cooperativa agroindustrial de la Reforma Agraria, denominada "Rubén García" (ECARAG & R.G.), que gestiona el financiamiento y adquisición de las plantas extractoras que necesitan para procesar la fruta. Esta empresa obtiene los rendimientos más elevados de extracción por la calidad de los suelos y la pronta capacitación de los campesinos en el cultivo y el cuidado de las plantaciones.

Para apreciar los beneficios que han obtenido las empresas campesinas productoras de palma africana cabe concluir que este producto:

- Ha generado demanda de mano de obra que beneficia a más de 3 000 familias campesinas en forma directa. Regionalmente ha contribuido al desarrollo de 10 000 familias.
- Se calculaba en 1983 que el ingreso anual de las familias directamente beneficiadas con estos proyectos era de 4 320.00 lampiras (2 160.00 dólares).
- Por sus características, el cultivo ha permitido un desarrollo organizacional de los grupos campesinos generando los cimientos para un potencial desarrollo empresarial de ese sector.

Existen actualmente unas 21 000 hectáreas de palma africana en el país, de las cuales más de 50% están en manos de grupos campesinos de la reforma agraria. La distribución del cultivo a fines de 1983 (últimas cifras disponibles) era la siguiente:

	Hás.	%
Empresas transnacionales (San Alejo y CAICESA)	5 992	29
Empresas cooperativas campesinas (COAPALMA y ecarag. & R.G.)	13 880	68
Productores individuales	639	3
Total	20 441	100

<sup>1</sup>Últimas cifras disponibles.

En la medida que entren a producir las nuevas plantaciones, aumentará la producción de aceite crudo, de manera que no sólo se logrará abastecer las necesidades nacionales de la industria aceitera, sino que aumentarán las disponibilidades para la exportación, al punto que el aceite crudo de palma africana se convertirá en un rubro importante del comercio exterior.

En 1980 no se exportaba aceite de palma. A partir de 1983 las exportaciones se han comportado de la manera siguiente:

Cuadro 5

EXPORTACIONES DE ACEITE DE PALMA

Año	Volumen (toneladas)	Valor (miles de dólares)
1983	5 944	4 200.0
1984	15 080	10 125.5
1985	19 872	9 459.5
1986	28 384	7 246.0

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos.

De enero a marzo del presente año, se habían exportado unas 13 980 toneladas. Sin embargo, como puede apreciarse en el cuadro anterior, la baja del producto internacional del aceite está causando un serio perjuicio a los productores, puesto que aunque se ha incrementado considerablemente el volumen de exportación, el ingreso generado por las ventas muestra un descenso substancial.

Bibliografía

- US AID/Hond. Honduras-Agricultural Sector Strategy, agosto de 1987.
- García, Norton, Ponce Cámbar y Van Haefen, Agricultural Development Policies in Honduras: A Consumption Perspective, enero de 1987.
- Secretaría de Recursos Naturales. Informe Técnico del PRODERO 1981-1986.
- Instituto Nacional Agrario. *Pequeños proyectos para el desarrollo rural en Honduras*, Memoria de la Reunión Técnica realizada en Tegucigalpa, del 9 al 11 de noviembre de 1983.
- Salvador Quiroz y Germán Calas. Información sobre palma aceitera africana en Honduras, mimeo.
- Memoria de la II Mesa Redonda Internacional sobre palma aceitera africana, tomo I y II. Tela, Honduras.
- Reyes Almendárez, Lourdes Maribel; Martha Dolores Matamoros Bran y Dilia Lizette Jiménez Macías. *Diagnóstico de la situación del subsector cafetalero beneficiario del Proyecto de Crédito AID-IHCAFE en las regiones de El Paraíso copán y Central en el período de 1981-1986*, tesis de grado.
- IHCAFE. Análisis de los anteproyectos de ley sobre el impuesto de exportación de café, presentado ante el Soberano Congreso Nacional, agosto de 1987.
- SIECA/ECID. *Análisis institucional del sector agrícola, público y privado. Estudio de los efectos de políticas de desarrollo agrícola en el consumo de alimentos de la población centroamericana*, abril de 1983, mimeo.
- AHPROCAFE, *Informe de labores 1984-1985*, agosto de 1985.
- FEPROEXAAH, *Memoria anual 1984-1985*.

## Capítulo XVIII

### SERVICIOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRICOLAS: FINANCIAMIENTO Y CREDITO

Fausto Jordán

Los acentuados problemas que aquejan a un amplio margen de la población campesina en el sector agropecuario de América Latina han sido objeto de políticas nacionales, caracterizadas en el pasado por los procesos de reforma agraria y en forma reciente por acciones de desarrollo rural. Este nuevo enfoque proviene de la evolución de las experiencias de apoyo a la comunidad campesina (vitalizadas hasta hace poco por el flujo de financiamiento externo, debido en parte a nuevas orientaciones del Banco Mundial), que apuntan a la importancia del desarrollo rural para combatir la pobreza rural.

No obstante las modas que a veces impulsan estos programas en los organismos multinacionales de financiamiento, también éstos se agotan, debido al intrincado aparato burocrático nacional, a los complicados trámites de administración y control financiero, al grado de adopción que frente a las políticas asumen los técnicos nacionales e internacionales, y a la frecuente distorsión de los propósitos y escaso conocimiento que se tiene del campo y de la pobreza rural. A esto habría que sumar la insistencia en actuar con mecanismos urbanos y convencionales de desarrollo y por tanto hacer frente a la poca credibilidad con que cuentan estos procedimientos, en vez de partir de los conocimientos del grupo social objetivo.

La "moda del desarrollo rural" ha llegado a su punto bajo. Las iniciativas —algunas de las cuales sobreviven— han sido sustituidas por la "moda de las exportaciones" para aliviar la deuda externa; sin embargo, debido al proteccionismo en los países desarrollados y a los términos del intercambio, también esta última podría extenuar las economías de nuestros países en desarrollo, sin olvidar el efecto negativo que ejerce sobre los grupos mayoritarios de la población rural que no participan en el modelo concentrador de comercialización de las exportaciones agropecuarias.

Por otro lado, la insuficiencia crónica del ahorro agrícola es uno de los factores principales de las dificultades de financiamiento. En América Latina, alrededor de 82% de las explotaciones agrícolas corresponden a extensiones menores de diez hectáreas, en que predominan bajos niveles de productividad, un rudimentario patrón tecnológico y elementales instrumentos de trabajo. Todo ello determina bajos niveles de producción, que representan reducidos niveles de ingresos, los que a su vez no dan lugar al ahorro ni permiten satisfacer los niveles de consumo más elementales. "La insuficiencia crónica del ahorro es una condición consubstancial a la agricultura de subsistencia"<sup>1</sup>.

Las dificultades y problemas de los campesinos pobres en la región pueden caracterizarse en puntos muy definidos, como lo es, por ejemplo, capacitar y capacitarse como "acción generadora" de un proceso dinámico y participativo que busca resultados; sin embargo, no es el propósito en este capítulo detenernos en el amplio quehacer de la capacitación<sup>2</sup>, sino profundizar acerca de uno de los medios, que es el crédito. Otros elementos implícitos en la capacitación son los apoyos para consolidar la organización campesina, desarrollar la capacidad de gestión, y fortalecer la adminis-

<sup>1</sup>Crédito Agrícola en América Latina, *Revisión de la experiencia reciente*, Seminario sobre financiamiento agrícola, —Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), Quito, 17 al 21 de octubre de 1983.

<sup>2</sup>Instituto Nacional de Capacitación Campesina, *La capacitación campesina en el desarrollo rural. Marco conceptual*. Ministerio de Agricultura y Ganadería, Quito, diciembre de 1982.

tración, acometiendo por ejemplo, el análisis y las soluciones a la comercialización de la producción agropecuaria, de los abastecimientos y de los insumos.

Es inobjetable el hecho de que un propósito capacitador de tal naturaleza enfrenta el obstáculo del analfabetismo; sin embargo, se hace necesario recurrir a las necesidades del conocimiento referidas a la realidad rural que vive el campesino como la base temática del proceso alfabetizador. No es difícil afrontar este problema si se admite un procedimiento polivalente articulado con las técnicas de educación de adultos, enriquecidas con experiencias tanto exitosas como fracasadas, basadas fundamentalmente en la expresión de la realidad campesina.

### A. SERVICIOS A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

Dar servicios a los pequeños productores podría significar atender las necesidades básicas de un sector importante de la población rural. Sin embargo, al analizar las políticas estatales en la región latinoamericana, se concluye que éstas son restringidas o muy limitadas en cuanto a la cobertura de la población objetivo, y más aún por la forma de apropiación real de los recursos financieros que se destinan a tales servicios.

Al aflorar la crisis en los países por los efectos de la deuda externa, la prioridad en el gasto y la inversión pública se vio sesgada a favor de la economía de exportación, afectándose más aún las políticas orientadas a la producción agropecuaria de consumo nacional en manos de los pequeños productores agropecuarios. Si bien a mediados de los años setenta la inmensa mayoría de los productores agrícolas de América Latina estaba trabajando al margen del crédito institucional, en la actualidad esta situación se ha radicalizado.

Si a esta situación se añaden las condiciones de la elasticidad —ingreso de la demanda de los productos alimenticios frente a la del producto urbano-industrial—, las consecuencias representan un constante deterioro de la economía campesina al no verse reactivada ésta por medio del mejoramiento de su productividad y de la generación de empleo rural capaz de que la dinámica se autosustente en el mejoramiento del nivel de ingreso de los grupos sociales mayoritarios.

El conjunto de este comportamiento de las políticas y de las fuerzas del mercado acarrea la magra situación en que se desenvuelven las mayorías rurales de América Latina y el Caribe, situación que se manifiesta en la ruptura de la paz social de la región.

El sector informal de los servicios —si así convenimos en denominar a un sector privado que se ha institucionalizado en la región—, como sector no convencional de servicios a los campesinos, presenta alternativas cualitativas importantes si se analizan experiencias concretas, mediante las cuales el crédito se utiliza fundamentalmente como medio de capacitación de las organizaciones campesinas de base.

No son parte de estas alternativas el crédito informal de carácter privado; sin embargo, la oportunidad que lo caracteriza no deja de representar un inquietante mecanismo que valdría la pena observar en términos de los servicios que brindan las organizaciones no gubernamentales de apoyo a las economías campesinas; de esta forma nos iríamos acercando a una de las modalidades de la estructura de poder de la comunidad campesina. Con esta advertencia es posible profundizar el tema de los servicios y del crédito a los pequeños productores.

Debe admitirse que los pequeños productores están representados también en unidades de producción agropecuaria, reducidas por su tamaño y caracterizadas como minifundios, situados no siempre en buenos suelos, los que a su vez configuran el sector rural pobre. Ese universo es el que requiere de servicios agropecuarios apropiados para mejorar sus condiciones siempre y cuando la potencialidad de las unidades de producción agropecuaria arrojen alternativas de ocupación, empleo y mejoramiento del nivel de ingresos. En caso contrario, existirán espacios físicos y humanos sin alternativas *in situ*.

### B. EL CREDITO

El crédito como medio de capacitación y como factor de desarrollo de la organización campesina,

debe corresponder a una demanda concreta de quienes lo necesitan, a la cual ha de incorporarse el análisis de su justificación, de sus efectos a corto, mediano y largo plazo, de los requisitos previos y de la formulación del proyecto-solicitud; en suma, de la planificación misma de las acciones previas. La ejecución y la evaluación de sus posibles resultados cualitativos y cuantitativos integran un proceso capacitador de doble vía: capacitados y capacitadores.

Los instrumentos básicos que se deben utilizar para el proceso de capacitación, cuando se trata de un proyecto de crédito para la producción agropecuaria son: a) el plan productivo, b) el nivel tecnológico, y c) el flujo de caja. Lo fundamental es no perder de vista que en este caso, el crédito es un medio que se orienta hacia el desarrollo, la ocupación y el mejoramiento de las condiciones de vida, y que sus efectos globales deben ser capacitadores en todo sentido.

### 1. *Plan productivo*

Es frecuente observar fracasos del plan a consecuencia de imposiciones, acciones apresuradas, deseos de conseguir metas unilateralmente, desconocimiento del medio en que se va a actuar y ausencia de disciplina para aprender y enseñar.

Una vez superadas las limitaciones metodológicas y de procedimiento, el ejercicio de elaborar el plan de producción agropecuaria es en sí la acción fundamental previa de reflexión de los campesinos, donde se hacen evidentes los temores, las experiencias y los efectos de la dominación. Falta añadir que este ejercicio capacitador se desarrolla en conjunto con la organización campesina interesada, y con la participación de todos y la opinión mayoritaria de los mismos.

En la elaboración del plan productivo de estas unidades se debe respetar la prioridad de los cultivos de autosubsistencia y la de los de carácter comercial, así como el manejo del ganado, las necesidades de insumos, la mano de obra, el calendario de actividades, las necesidades financieras que requieren crédito (incluidos su magnitud y el costo de los intereses), los resultados en volumen y los ingresos previsible, los problemas y organización de la comercialización, el plan de pago de los créditos y el análisis de los beneficios posibles.

La organización de los campesinos resulta indispensable para llevar adelante el plan productivo, ya sea que se hayan organizado en acciones comunitarias o mixtas, o que lleven a cabo acciones individuales en sus parcelas.

El balance sobre ocupación y mano de obra disponibles es fundamental, puesto que sus desajustes provocan desocupación, migración y descomposición familiar. Tampoco se propone que el plan productivo en sí resuelva de entrada ese problema, para lo cual también deben analizarse, como proceso de aprendizaje y reflexión, las especificidades de la producción agropecuaria campesina, como son la estacionalidad, la contingencia, la imprevisibilidad y la irreversibilidad.

### 2. *Nivel tecnológico*

El campesino no puede arriesgar lo que sabe y ha adquirido a través de su experiencia ante propuestas teóricas o imposiciones, donde él mismo costea sus proyectos y se hace responsable de las contingencias. Esta es una limitación para quienes no se acercan al trabajo teniendo en cuenta el conocimiento del campesino, ni evalúan con él lo positivo o lo negativo de las posibilidades, la factibilidad y el riesgo. Las experiencias de reflexión compartida revelan la apertura que el campesino ofrece a las propuestas de cambio en que no arriesga su supervivencia.

Es indudable que serán bienvenidas aquellas propuestas tecnológicas que respeten las opciones campesinas de supervivencia, orientadas a estimular el nivel de ocupación y de ingresos, más aún si se trata de mejorar la tecnología con avances apropiados referidos al manejo del suelo, agua, cultivos y ganado.

La observación *in situ* del nivel tecnológico permitirá tener pruebas demostrativas para comparar la costumbre con formas de manejo diferente. Aparecerán así las ventajas de emplear variedades de semillas resistentes, precoces y de buen rendimiento, pudiéndose divulgar y masificar métodos y procedimientos, papel básico que corresponde al agrónomo en este caso. Por otra parte,

la observación de las distancias de siembra, la densidad y las variedades que han de utilizarse son buenos indicios para mejorar el nivel tecnológico. Desde luego las prácticas de manejo antes enumeradas son parte importante de la preparación y ejecución del plan productivo, sin olvidar que todos éstos son los elementos de la capacitación.

### 3. *Flujo de caja*

La proyección a través del tiempo de los gastos y de los ingresos como consecuencia de la puesta en ejecución del plan productivo es en sí un ejercicio numérico de racionalización del manejo del dinero, que a su vez tiene efectos en la administración de los diferentes componentes del egreso, como los gastos, las inversiones y la mano de obra. Por su parte, los ingresos se refieren a las ventas de bienes y servicios como resultado del plan productivo durante su evolución y la realización de los productos finales.

El olvido frecuente de la programación y de la diferenciación del destino de los egresos provoca situaciones graves y de crisis a la organización campesina, por falta de liquidez y de cumplimiento ante los compromisos, así como por pérdida de la confianza para nuevos financiamientos. Empezar por medio de la capacitación el análisis del flujo de caja y divulgar la técnica de elaboración significa asegurar en parte el éxito del plan y fortalecer las habilidades financieras y administrativas de la organización.

Si a las empresas campesinas —asociaciones, cooperativas— que acceden a la tierra a través de los procesos de reforma agraria, como también a los campesinos que anteriormente eran únicamente trabajadores asalariados, no se les capacita en administración financiera, suelen destinar los desembolsos del crédito sólo a retribución de la mano de obra, lo cual puede ocasionar la paralización del plan y de la propia organización campesina. La elaboración y seguimiento del flujo de caja resulta así un importante mecanismo para el conocimiento de la programación entre las destrezas que el campesino debe dominar.

## C. LINEAS DE FINANCIAMIENTO

Las necesidades de financiamiento de mayor demanda son las relativas a la infraestructura, la producción agropecuaria y la comercialización.

### 1. *Infraestructura*

Se considera, en este caso, el financiamiento de obras civiles intraprediales, extraprediales y en el área de incidencia, todas de carácter productivo. Algunas de ellas no representan una inversión directa para el productor, sino que son obras de infraestructura que benefician a un sector de población perteneciente al área de un proyecto. Este tipo de obras corresponde generalmente a la construcción y mejoramiento de caminos vecinales, puentes, presas y canales de riego; tales obras no se ejecutan con crédito al pequeño productor, sino que están a cargo de instituciones públicas. El crédito o el financiamiento, cuando es necesario, es asumido por el gobierno.

### 2. *Producción*

Constituye el rubro de mayor demanda por parte de las organizaciones campesinas. Su cuantificación se conoce una vez que, elaborado el plan productivo, se obtiene el flujo de caja, el calendario de desembolso, su aplicación y destino. Es necesario manejar valores reales, sin aumentar artificialmente los costos ni determinar según la mera voluntad de los solicitantes los requerimientos reales de financiamiento. Las organizaciones campesinas no necesariamente desean financiar con crédito el ciento por ciento de las solicitudes; en algunos casos, la mano de obra total o parcial se presenta como contraparte de la organización, al igual que ocurre con insumos disponibles y en ocasiones con la semilla. Sin embargo, como se anotó anteriormente, se debe trabajar con semillas adaptadas, mejoradas, seleccionadas en la medida de lo posible, y probadas.

Debido a los flujos imprevistos de oferta de crédito y en un afán por cumplir metas en cuanto a número de créditos otorgados, los agentes y promotores del sector público imponen créditos, aumentan artificialmente valores, financian el ciento por ciento, etc. Las actividades desarrolladas en esta forma no contribuyen a capacitar y a la postre resultan frustrantes. No debemos olvidar que el crédito debe responder a las necesidades dentro del plan productivo; debe financiar aquello de lo cual no se dispone y ser un medio capacitador.

### 3. Comercialización

Implica una variada gama de posibles actividades y necesidades de financiamiento. Es necesario conocer previamente el comportamiento del mercado, los agentes que intervienen, los márgenes de comercialización y los precios en los diferentes mercados para la producción que se ofrecen. Estas acciones previas y elementales configuran la cadena para la búsqueda y obtención del mayor beneficio, teniendo en cuenta que se trata de la comercialización de productos del flujo campo-ciudad, en cuanto se orienta preferentemente al consumo alimentario.

Es preciso que la actividad de comercialización sea un tema importante de los contenidos de la capacitación, que permita conocer el comportamiento de los grupos sociales que interactúan en el proceso de comercialización, como asimismo, la concentración que desarrollan y sus efectos. También se deben tener en cuenta los distintos procesos que caracterizan los productos agrícolas.

Las necesidades de crédito pueden atenderse en estos casos, ignorando la producción hasta que se restablezcan precios de los bienes susceptibles de almacenaje. Por otra parte, el financiamiento podría contemplar la construcción de bodegas, centros de acopio, almacenes de expendio, equipamiento, y eventualmente otros costos.

Otras necesidades podrían demandar financiamiento de instalaciones más complejas para el beneficio, como de limpieza, secamiento y de silos. Las demandas deberían ser consecuencia del grado de evolución de las organizaciones campesinas para asumir el control, dirección y administración de proyectos complejos que requieren eficiencia administrativa más desarrollada.

El abastecimiento de productos elaborados y de otros de carácter no agropecuario origina el flujo ciudad-campo, dando lugar a que los campesinos organizados establezcan tiendas comunales de abastos. En ocasiones, esas iniciativas se amplían mediante redes o cadenas de tiendas, bodegas centrales, construcciones, equipamiento y capital para disponer de las existencias apropiadas de productos. A su vez, el grado de organización administrativa que requiere el manejo de la tienda representa exigencias capacitadoras.

El crédito es también necesario para organizar el servicio en las tiendas de abastos. Los beneficios que se desprenden de estas acciones repercuten en el mejoramiento de los ingresos y del poder de compra de los campesinos. Los almacenes de insumos agropecuarios también son parte importante de los servicios; sin embargo, no siempre se justifican instalaciones a cargo de productores organizados, ya que de alguna forma, en las necesidades de crédito para el plan productivo podría quedar resuelto este aspecto en forma sustantiva mediante entregas directas del distribuidor a la organización campesina.

## D. SECTOR FINANCIERO

La rentabilidad de las operaciones y la concentración de la cartera agropecuaria hace que los cultivos de exportación —café, caña de azúcar, banano, algodón, flores, ganado y camarones, entre otros— sean preferidos por la actividad de la banca privada, dado que la rentabilidad es superior a la de los cultivos para consumo interno. El sistema bancario en los países se ha estructurado creando facilidades de redescuento de cartera para la agricultura de exportación, política que determina a la vez las preferencias y tendencias de los bancos comerciales, los cuales, por otra parte, tienen limitaciones para facilitar servicios de asistencia técnica amplios, diversificados y masivos, adaptados a las variadas necesidades de los pequeños productores.

Ante la insuficiente evolución de los instrumentos de la banca comercial para la atención de

los pequeños productores y la producción para el consumo interno, se han fundado bancos estatales de fomento con el fin de facilitar el acceso al crédito preferencial destinado a actividades económicas prioritarias.

A las instituciones de fomento se les asigna la función de agentes activos de la política gubernamental para canalizar fondos prestables hacia aquellos renglones de la actividad económica identificados con el proyecto nacional de desarrollo. En la práctica no ha sido posible conciliar la disciplina financiera con los proyectos de alta prioridad social. Las diferentes tendencias de las políticas crediticias de los gobiernos determinan a veces un flujo crediticio en favor de los pequeños productores, pero no son acciones sostenidas y regulares en el tiempo; además, el servicio no es en sí capacitador, ni debe serlo desde la perspectiva bancaria. A pesar de ello, se han establecido momentáneamente líneas de crédito para la capacitación, considerando el tamaño de la unidad de producción del destinatario, baja tasa de interés diferenciada y acciones de seguimiento al productor. Sin embargo, estas experiencias se desvanecen a consecuencia de la falta de liquidez —resultado y efecto de la deuda externa— y de los costos que estas acciones podrían representar en el sector de la banca de fomento.

La persistencia de estos servicios por parte de la banca de fomento en la región es baja a nivel nacional. El caso colombiano podría mencionarse como el más regular en la atención de una clientela calificada como pequeño productor. En El Salvador, a consecuencia del proceso reformista agrario y de la nacionalización de la banca, se ha actuado en el ámbito de los pequeños productores. En otros países, la actitud con respecto al servicio de crédito al pequeño productor es excluyente.

Las pruebas fehacientes acerca de la pobreza rural y la ausencia de los servicios adecuados en el sector público agropecuario ha dado origen al desarrollo del apoyo bilateral por parte de algunos países desarrollados que auspician sistemas no convencionales de financiamiento y crédito. A la iniciativa suelen sumarse algunos organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales (donantes).

## E. ORGANIZACION Y PARTICIPACION

Considerando que los servicios de apoyo a los pequeños productores agropecuarios son medios para capacitar a un amplio sector de la población rural, no es posible llegar con ellos en forma sistemática y potencialmente masiva, si el procedimiento no se aplica a partir de las organizaciones campesinas existentes de hecho o de derecho, sea cual fuere la denominación específica que se hayan dado: asociación, cooperativa, comuna, empresa comunitaria, empresa campesina, u otras.

La organización de los pequeños productores en lo posible debe ser homogénea, puesto que representa en forma mayoritaria los intereses comunes de sus asociados; asimismo, deberían haberse estructurado en forma concentrada y no dispersa, si se toma en cuenta el radio geográfico en el que se ubican las unidades de producción agropecuarias. El trabajo capacitador se facilitará cuando los campesinos organizados pertenezcan a un ecosistema cuyas características comparta el grupo objetivo.

El trabajo de apoyo mediante servicios agropecuarios a pequeños productores puede lograr proyección si se realiza con todos los miembros de la organización de base; así tiene efectos multiplicadores y es quizá la única forma de hacer eficientes a los capacitadores. Dado el número de pequeños productores, el trabajo bilateral capacitador-productor no es la mejor opción, pues no se trata en este caso de un servicio convencional de extensión y crédito.

La zonificación de las concentraciones de pobreza en el área rural puede dar origen a la definición de áreas y selección de éstas para concentrar en ellas los servicios de apoyo. Una acción que va precedida de adecuados planes operativos y participativos de la población objetivo, podría arrojar efectos amplios y resultados importantes en respuesta a las políticas de desarrollo.

En algunos de los países, en que se ejecutan proyectos de desarrollo rural, si bien aún no se logran respuestas definitivas en cuanto a cobertura de los servicios y de la población objetivo, los avances y toma de conciencia crítica, de gestión y de autorrealización de los campesinos, revisten

efectos alentadores en la consecución de soluciones apropiadas al problema de la pobreza (como es el autoabastecimiento), en el mejoramiento del ingreso, en el incremento del nivel de ocupación y de empleo.

No ha dejado de sorprender en algunas áreas rurales de la región, la cobertura de servicios de las cooperativas de ahorro y crédito, que en algunos casos, es más significativa que la de la banca de fomento. Si bien requiere orientación precisa y capital fresco para incorporar este subsector cooperativo en forma significativa a la población pobre de pequeños productores, no por ello debe dejar de ser objeto de análisis y apoyo.

## F. POLITICAS Y MODELOS

En ciertos países de Centroamérica, como Costa Rica y Honduras, y en algunos de América andina, como Colombia y Ecuador, los gobiernos han desarrollado políticas innovadoras de créditos por medio de mecanismos no convencionales para atender con líneas nuevas de crédito a los beneficiarios del sector reformado y a los pequeños productores organizados.

A fines de la década de 1970, el Banco Central del Ecuador, como concreción de la política de asignación selectiva de liquidez, creó el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) para atender con crédito blando las necesidades de la población rural pobre, en líneas productivas y con asignaciones no recuperables de infraestructura básica productiva y social. Posteriormente, los proyectos de desarrollo campesino (PDC) que se formularon entre las organizaciones campesinas y el Ministerio de Agricultura estuvieron apoyados financieramente por el FODERUMA.

La Dirección de Administración y Desarrollo Cooperativo (DANCOOP) de Colombia creó en 1986 el Fondo Popular Cooperativo para el fortalecimiento, fomento y desarrollo de cooperativas y grupos cooperativos. El sujeto de crédito son las cooperativas o grupos integrados por personas en situación de pobreza crítica que no sean sujetos de crédito de otros fondos.

El Instituto de Desarrollo Agropecuario (IDA) de Costa Rica ha estructurado el Servicio de Caja Agraria para un proyecto de desarrollo situado en el Atlántico Norte, a fin de hacer llegar oportunamente los desembolsos de crédito al productor, eliminando trámites y demoras innecesarias.

El Instituto Nacional Agrario de Honduras (INA), por disposición legal, cuenta con los servicios de Caja Agraria y asignaciones anuales de recursos financieros para atender las necesidades de crédito de los campesinos. Esta política tan específica en los hechos se coordina con el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA). En la práctica estos mecanismos tan importantes requieren mayor sistematización y mejor articulación con procedimientos capacitadores, para lo cual el INA cuenta con la infraestructura técnica, que una vez adaptada, podría lograr efectos muy importantes.

En la República del Ecuador, algunas organizaciones privadas de desarrollo, como la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA)<sup>3</sup> y el Comité Ecuatoriano del Fondo Ecuménico de Préstamos (ECLOF-E), han establecido convenios de fondo conjunto con el Banco Nacional de Fomento (BNF), depositando su contribución en éste, lo cual ha originado mayores recursos —en proporción de 1 a 4—, destinados a grupos de pequeños productores. En este caso las oficinas públicas de desarrollo actúan con los mecanismos de capacitación y el banco ofrece toda su experiencia como administrador de crédito y el "servicio de ventanilla" para desembolsos y cobros. Sin embargo, no por ello ECLOF-E ha dejado de actuar también por cuenta propia<sup>4</sup>.

El Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), actuando en la línea independiente, de preferencia otorga préstamos para la producción agropecuaria y la forestación y para pequeños

<sup>3</sup>CESA, *Un apoyo al desarrollo campesino*, Quito, 1980, mimeo.

<sup>4</sup>ECLOF, *Comité Ecuatoriano del Fondo Ecuménico de Préstamos*. Quito, septiembre de 1986, mimeo.

centros de transformación de la producción —quesos, mermeladas, embutidos, tejidos— y centros de comercialización en áreas urbanas<sup>5</sup>.

En algunas oportunidades las oficinas privadas de desarrollo en el Ecuador han compartido esfuerzos financieros para proyectos concretos con agencias del sector público, especialmente para el desarrollo de la infraestructura vial, del riego y de la comercialización. Asimismo, las mencionadas oficinas han facilitado a veces créditos blandos al sector público a fin de concretar la ejecución de obras en áreas de concentración de pequeños productores y de campesinos pobres; en la construcción de obras de riego esta tendencia ha sido cualitativamente significativa.

La Federación Salvadoreña de Cooperativas de la Reforma Agraria (FESACORA), si bien no ha incursionado con recursos crediticios, ha recibido del BID un destacado apoyo financiero para el programa de capacitación que estará orientado a impartir destrezas al campesino organizado con un sistema de programación del plan productivo. No sólo en este caso sino en muchos más el Programa de Pequeños Proyectos del BID (40 años plazo, 10 de gracia, 1% de interés) concede créditos y recursos no reembolsables de cooperación técnica directamente a los campesinos a través de agencias o de las oficinas privadas de desarrollo que han elevado solicitudes de crédito al BID. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también cuenta con recursos para pequeños proyectos.

Bien puede argumentarse que existe financiamiento para crédito destinado a los pequeños productores, sin bien faltan proyectos inspirados en utopías realizables y de gran aliento y confianza en la participación popular. Si se tiene en cuenta los recursos financieros para el desarrollo que pueden ofrecer los organismos de apoyo bilateral y con los que cuentan las organizaciones no gubernamentales donantes, la situación, en este caso, se vuelve un desafío para los gobiernos de los países en desarrollo y para las oficinas privadas de desarrollo.

<sup>5</sup>FEPP (Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio). *Significación de la función crediticia del FEPP*, Opciones y experiencias, N° 3, diciembre de 1983.

## LIBROS DE LA CEPAL

20

Primera edición

Impreso para Naciones Unidas - Santiago de Chile - 89-1-02 - abril de 1989 - 1.710

ISBN 92-1-321322-0 - S. 89.II.G.11 - 01200P