

Distr.  
RESTRINGIDA

C. 4

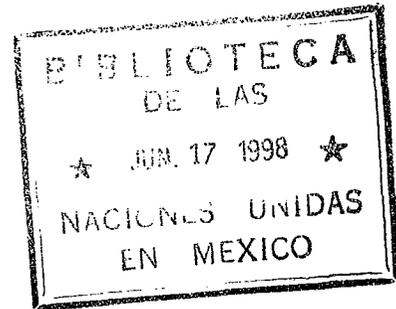
LC/MEX/R.632 (SEM.87/2)  
27 de noviembre de 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

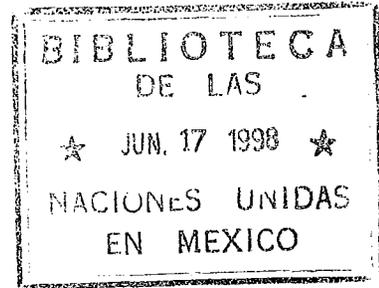


**INFORME DE LA REUNION DE EXPERTOS SOBRE  
MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA LA  
TRANSFORMACION RURAL \*/**

*(San José, Costa Rica, 27 y 28 de octubre de 1997)*

---

\*/ La reunión se llevó a cabo conjuntamente con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).



	<u>Página</u>
ANTECEDENTES .....	1
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS .....	3
1. Lugar y fecha .....	3
2. Asistencia .....	3
3. Organización de los trabajos .....	3
4. Sesión inaugural .....	4
5. Sesión de clausura .....	7
B. RESUMEN DE LAS SESIONES DE TRABAJO .....	7
1. Presentación del documento .....	7
2. Comentarios generales sobre el documento .....	8
3. El uso de la información como herramienta para el desarrollo de las organizaciones de productores .....	9
4. Las organizaciones de productores en Centroamérica. Enfoques y estrategias .....	9
5. ¿Cómo construir empresas sociales en el campo? .....	12
6. Alianza público-privada para la transformación rural .....	14
7. Las organizaciones de productores y la reconversión productiva .....	16
8. Mecanismos para la concertación del desarrollo sostenible local .....	17
9. Manejo sustentable de los recursos. Experiencias de productores agroforestales .....	19
10. Políticas públicas para fomentar la organización de productores .....	20
<u>Anexo:</u> Lista de participantes .....	23

## ANTECEDENTES

1. La Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) elaboró el documento *Instituciones y organizaciones de productores rurales. Experiencias de interés para Centroamérica* (LC/MEX/R.625) con el propósito de contribuir al examen de las nuevas relaciones que se establecen entre los agentes sociales en el campo, e identificar elementos relevantes para la definición de políticas agrícolas.
2. En el mencionado documento se reseñan las principales políticas sectoriales aplicadas en México en los últimos años como parte del ajuste estructural de la economía, lo que redundó en una drástica modificación del contexto económico en el que actúan los productores rurales. Ciertos rasgos comunes de dichas políticas económicas con el caso de Centroamérica avalan la pertinencia de proponer un análisis comparado, que se inicia en esta primera etapa presentando casos de organizaciones de productores mexicanos.
3. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), organismo del Sistema Interamericano, ha dado prioridad a cuatro grandes temas estratégicos. Entre ellos destacan dos subtemas por la incidencia en la temática anotada: a) la promoción de estrategias, políticas y adecuación institucional en aras a la reconversión productiva, y b) el apoyo a la gestión y transformación de empresas agrarias, y el fortalecimiento de organizaciones de productores.
4. Tomando como base el documento citado, la Sede Subregional de la CEPAL, conjuntamente con el IICA, organizaron una Reunión de Expertos sobre "Mecanismos Institucionales para la Transformación Rural", entendiendo instituciones en su sentido amplio, de normas que dan forma a las relaciones entre los individuos y los grupos sociales, entre el Estado y la sociedad, con el objeto de comparar experiencias nacionales y locales de organizaciones de productores, examinar las nuevas relaciones que establecen con otros actores públicos y privados, analizar su importancia en el desarrollo rural en el nuevo contexto económico y formular algunas recomendaciones de política.

## A. ASISTENCIA Y ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS

### 1. Lugar y fecha

5. La Reunión de Expertos sobre "Mecanismos Institucionales para la Transformación Rural", se realizó en San Isidro Coronado, Costa Rica, los días 27 y 28 de octubre de 1997, en la Sala Estados Unidos de las Oficinas del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

### 2. Asistencia 1/

6. Por parte de los países asistieron expertos en la materia, funcionarios de gobierno y de organismos internacionales, a quienes la CEPAL y el IICA convocaron por su larga trayectoria en los temas de desarrollo rural sostenible, análisis de políticas y modernización institucional. Los expertos expresaron sus opiniones a título personal y no en representación de las instituciones en donde prestan sus servicios.

### 3. Organización de los trabajos

7. Durante la primera sesión los participantes de la reunión estuvieron de acuerdo en adoptar el siguiente temario:

1. Apertura y presentación de los objetivos de la reunión
2. Organización de los trabajos
3. Exposición a cargo de la CEPAL de los aspectos principales del documento *Instituciones y organizaciones de productores rurales. Experiencias de interés para Centroamérica*
4. Relato de algunas experiencias mexicanas
5. Ronda de discusión sobre el documento
6. Exposición a cargo del IICA sobre el uso de la información como herramienta para el desarrollo de las organizaciones de productores. Discusión
7. Exposición y discusión del tema: Las organizaciones de productores en Centroamérica. Enfoques y estrategias

---

1/ Véase la lista de participantes en el anexo.

8. Exposición de experiencias locales en El Salvador y Honduras
9. Exposición y discusión del tema: ¿Cómo construir empresas sociales en el campo?  
Desafíos
10. Exposición y discusión del tema: Alianza pública-privada para la transformación rural
11. Exposición y discusión del tema: Las organizaciones de productores y la reconversión productiva. El caso de Costa Rica. La experiencia de CDRO en Guatemala
12. Exposición y discusión del tema: Mecanismos para la concertación del desarrollo sostenible local
13. Exposición y discusión del tema: Manejo sustentable de los recursos. Experiencias de productores agroforestales en Centroamérica
14. Conclusiones y comentarios sobre: Políticas públicas para fomentar la organización de productores
15. Clausura

#### **4. Sesión inaugural**

**8.** El señor Horacio Santamaría, Director de la Sede Subregional de la CEPAL en México, destacó la realización de este evento como una magnífica oportunidad para estrechar los vínculos tradicionales de colaboración existentes entre la CEPAL y el IICA.

**9.** Constató con beneplácito la presencia de una nutrida participación regional. Se refirió a que estas reuniones sirven para enriquecer el conocimiento de los problemas de los países de la región, de manera que las actividades de las instituciones comprometidas respondan efectivamente a las necesidades regionales y produzcan resultados útiles para los responsables de la toma de decisiones y la formulación de las políticas.

**10.** Indicó que el documento elaborado por la Unidad Agrícola de la CEPAL, que serviría de base a los debates, remite a casos que ilustran una serie de experiencias mexicanas en materia de organización de productores rurales. Explicó que era la primera etapa de una investigación más amplia, en la que se incluirían otras realidades nacionales de la región centroamericana.

**11.** Señaló que, a pesar de la heterogeneidad y a la diferencia de las dimensiones entre las economías de México y Centroamérica, el análisis periódico de la CEPAL sobre los países de la región permite afirmar la presencia de rasgos comunes en la política económica y en el desempeño de sus economías, contexto en el que se desenvuelven las organizaciones de productores en el campo.

12. Subrayó que a la pequeña agricultura se vincula más de las dos terceras partes de la población rural de la región, que, a través de diferentes iniciativas y figuras organizativas, ha tratado de obtener un mejor aprovechamiento de sus recursos, siempre escasos e insuficientes.

13. Reseñó que la crisis de los años ochenta y los programas de ajuste adoptados para corregir los desequilibrios macroeconómicos contribuyeron a profundizar la diferenciación productiva en el campo, además de reducir el gasto público y la inversión en el sector agropecuario.

14. Recordó que a principios de la década de los noventa, aprovechando las enseñanzas que dejó esa etapa anterior, la CEPAL formuló una propuesta de desarrollo que se considera primordial y común a todos los países: la transformación de sus estructuras productivas en un marco de equidad social.

15. Advirtió que la desaparición o desincorporación de instituciones y organismos oficiales ligados al sector, que desempeñaban funciones de regulación y fomento rural, trajo como consecuencia el surgimiento de espacios que el mercado y las empresas privadas no han sido capaces de cubrir plenamente. Si bien se están desarrollando nuevas y variadas instituciones y organizaciones de productores orientadas a desempeñar algunas de las funciones de organismos públicos suprimidos, en realidad —como se deriva de muchas experiencias analizadas— éste es un proceso aún no resuelto.

16. Señaló que es pertinente interrogarse en qué áreas pueden y deben las organizaciones de productores, junto con otros agentes económicos, cumplir con eficiencia tareas que antes correspondían al Estado, ya que sería un error imaginar que esas organizaciones, u otras instituciones privadas, lo sustituyan en tareas que sólo a éste competen. En esta nueva etapa corresponde a los gobiernos actuar como facilitadores de acuerdos de coordinación entre los agentes, contribuyendo a remover las imperfecciones del mercado y a reducir los costos de transacción.

17. Sostuvo que al convocar a esta reunión con el IICA, la Sede Subregional de la CEPAL se sumaba a la preocupación existente en los países de la región en el sentido de implantar reformas necesarias y urgentes a prácticas e instituciones, que si bien significaron en decenios pasados un avance en el ámbito rural, se enfrentan hoy día a severas limitaciones que ponen en tela de juicio su eficaz funcionamiento y el cabal cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas.

18. Dijo estar convencido de que el intercambio entre los expertos aportaría, sin duda, elementos de gran valor para contribuir a la formulación de recomendaciones de política que fortalezcan el proceso organizativo de los pequeños productores rurales, y amplíen su capacidad de participar en procesos locales de desarrollo rural, en un contexto de rápidas transformaciones económicas e institucionales: nacionales; regionales, y mundiales.

19. El señor Lizardo de las Casas, Gerente Técnico del IICA, señaló que una de las tareas del Instituto es estimular y apoyar los procesos de diálogo sobre los problemas de la agricultura y el medio rural, por lo que se sentía muy complacido de dar la bienvenida a los participantes en la reunión a la Casa de la Agricultura de las Américas.

20. Se refirió a la reciente reunión de la Junta Interamericana de Agricultura en Chile —el foro político más importante para la agricultura de las Américas—, en donde se reconoció la importancia de una alianza interamericana para la transformación de la agricultura y del medio rural.

21. Consideró que el cambio es la constante del ambiente de trabajo, tanto en el plano internacional como en el nacional. Recalcó que se asiste a la construcción de una nueva institucionalidad internacional, que exige una participación mucho más activa. En relación con la nueva institucionalidad internacional, sobresale el acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT de 1994, la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y el inicio de una nueva serie de negociaciones comerciales en 1999, que requiere una mejor preparación y mayor participación. En el continente americano se ha celebrado la primera cumbre de presidentes de las Américas en diciembre de 1996 en Miami, y se planea la segunda en Santiago de Chile, en abril de 1998. Cuatro temas que se plantearon en la cumbre de Miami afectan el quehacer de la agricultura y el medio rural: democracia, prosperidad económica, pobreza y discriminación, desarrollo sostenible y medio ambiente. Es en este contexto en el que se viene construyendo también la nueva institucionalidad nacional.

22. Estimó que lamentablemente no se observa en América Latina y el Caribe una estrategia integral de transformación institucional frente a los cambios en el entorno internacional. Al contrario, más bien se percibe una actitud reactiva y pasiva en las organizaciones públicas y privadas vinculadas a la agricultura. El tema de la nueva institucionalidad en la agricultura y el medio rural constituye una preocupación permanente y una línea de trabajo prioritaria en el quehacer institucional del IICA. Expuso cinco puntos que esquematizan su posición al respecto.

23. El primer elemento enfatiza la necesidad de tratar a la agricultura y al medio rural con un enfoque sistémico que permita articular cadenas agroalimentarias o productivo-comerciales. El segundo consiste en la adopción del desarrollo sostenible para enfrentar dos grandes retos: el mejoramiento de los niveles de competitividad y la superación de los desequilibrios. El tercero se refiere a la necesidad de contar con nuevos instrumentos de política sectorial y el cambio de paradigma, de la oferta a la demanda. El cuarto elemento remite a la urgencia de revalorizar el papel de la información, para que la modernización y la democratización de los procesos de toma de decisiones de los sectores públicos y privados permitan que sus beneficios alcancen a amplios sectores de la población. Finalmente, el último se sustenta en un paradigma de cooperación y convergencia en las relaciones entre Estado y sociedad civil, en el marco de una economía de mercado.

24. Expresó que el diálogo de intercambio de experiencias ayudaría a mejorar la comprensión de estos fenómenos; permitiría identificar puntos de coincidencia para fortalecerlos y reforzarlos y también serviría para aclarar diferencias y la forma de aproximarse mejor a ellas. En suma, remarcó la urgencia de contribuir al reposicionamiento de la agricultura y a la construcción de la nueva institucionalidad para la transformación de la agricultura y del medio rural.

## 5. Sesión de clausura

25. La señora Margarita Flores, Jefa de la Unidad Agrícola de la Sede Subregional de la CEPAL en México, a nombre del señor Horacio Santamaría, Director de dicha Sede Subregional, y del señor Lizardo de las Casas, Gerente Técnico del IICA, expresó su satisfacción por el curso de los debates y de nuevo agradeció a los presentes su participación.

26. Antes de dar por concluidos formalmente los trabajos de la reunión, retomó algunos aspectos conceptuales sobre el tema debatido. A fin de dar continuidad a la reflexión y al intercambio, anunció la posibilidad de crear una red electrónica de comunicación entre los participantes, así como la consideración de la propuesta de desarrollar trabajos futuros de investigación en Centroamérica, similares al realizado y expuesto por la CEPAL.

## B. RESUMEN DE LAS SESIONES DE TRABAJO

### 1. Presentación del documento

27. La Secretaría de la CEPAL detalló el contexto en el que se llevó a cabo la investigación, destacando el interés por tener un mejor conocimiento de las nuevas estrategias productivas de las organizaciones rurales ante los cambios en el entorno económico y de la manera en que se han modificado las formas de relación entre el Estado y diversos sectores de la sociedad.

Las experiencias mexicanas que sistematiza el documento permiten extraer varios elementos de comparación con otras realidades: la importancia del acceso a la información, la formación de empresas sociales en el campo, el uso sustentable de los recursos naturales, la reconversión productiva para mejorar los niveles de vida, la alianza entre los diferentes sectores (público, privado y social) y la definición de orientaciones de políticas de fomento de la organización, que contribuyan a la transformación rural.

28. El señor Fernando Rello expuso en forma general los antecedentes, la estructura y los planteamientos del documento básico. Manifestó que el objetivo principal del estudio era reflexionar sobre experiencias de desarrollo rural regional, en las que participan diferentes tipos de organizaciones de productores y diversos tipos de agentes públicos y privados, en un medio institucional cambiante.

Indicó que después de una década de un programa de ajuste estructural, liberalización comercial acelerada, desincorporación de empresas y entidades públicas, reducción de subsidios y caída de la rentabilidad, se ha dado una vigorosa respuesta tanto de los agricultores como de la sociedad rural en términos de organización para resolver algunas situaciones particulares a través de: a) movimientos y formación de frentes para la defensa de los precios e influir en la política agrícola, y b) creación de empresas que tratan de sustituir (o complementar) al Estado en áreas como la comercialización de fertilizantes, las uniones de crédito o cajas de ahorro, los programas de abasto y los movimientos de deudores.

Se trata de esquemas multiactivos donde están presentes y entrelazados los sectores público, privado y social, que responden a estímulos y objetivos diferentes. El sector privado se mueve siguiendo estímulos de rentabilidad, lo que no sucede con el sector público. Las organizaciones de productores y las organizaciones no gubernamentales (ONG) obedecen a estímulos de bienestar social. En el sector privado, la coacción se origina en las pérdidas financieras, y en el sector social, en la presión social.

Se impone conocer y analizar las reglas y las normas que constituyen el nuevo esquema institucional que abarca y relaciona a los tres sectores. La inserción de los agentes en este nuevo modelo dependería del tipo de esquema institucional. La cuestión es si el esquema facilita o no el cambio y la transformación. A título ilustrativo, se refirió a dos esquemas: uno paternalista-centralista y otro mixto-descentralizado —detallados en el documento básico—, ambos relacionados con las formas de comercialización de los granos básicos.

Una cuestión relevante es la forma en que las organizaciones asumen los *modus operandi*. Los tipos de organizaciones de productores son importantes porque en cada uno están definidos: a) los estímulos que los miembros tienen para seguir una conducta acorde con la eficiencia y la equidad; b) la participación y la colaboración, y c) los efectos sinérgicos o bien los círculos viciosos.

Así, la experiencia de los ejidos colectivos evidencia que si el manejo colectivo de la tierra no se acompaña de reglas para su fortalecimiento económico, se pierde la noción de pertenencia, y esto lleva al fracaso de la empresa social.

Recordó que subsisten dificultades para la consolidación de empresas sociales campesinas; entre éstas, la existencia de dos lógicas que están combinadas y confundidas: a) la del liderazgo campesino, y b) la de la gestión de la empresa social. Para que las empresas sociales de los campesinos ejerzan eficientemente funciones heredadas del Estado, es necesario que cuenten con una acertada división de tareas, una organización que siga una estrategia horizontal con mayor control de sus procesos productivos y participación en los mercados, y un manejo adecuado del riesgo.

## 2. Comentarios generales sobre el documento

29. En sus intervenciones, los participantes hicieron comentarios favorables al documento presentado por la CEPAL, y plantearon varios interrogantes, en particular sobre la intervención del Estado y las estrategias de las organizaciones de productores.

Con relación al primer asunto, el otorgamiento de subsidios directos en consonancia con los lineamientos de la "caja verde" de la Ronda Uruguay del GATT, las políticas sectoriales para el fortalecimiento de las organizaciones sociales (extensión, capitalización rural como parte de la Alianza para el Campo), los servicios de comercialización (ASERCA), el apoyo de programas sociales a productores rurales de menores recursos, el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES), entre otros, apuntan a que en el caso de México el Estado no se ha retirado completamente del ámbito del desarrollo rural, sino que ha afinado sus formas de intervención, con menores transferencias de presupuesto que en períodos anteriores.

En cuanto a las organizaciones de productores, se expresaron inquietudes sobre cómo resolver la falta de apropiación de los procesos organizativos con carácter empresarial por parte de las bases campesinas, e incorporarlas en la toma de decisiones. Asimismo, se destacó la cuestión del liderazgo y su necesario desdoblamiento —y especialización— entre la dirigencia política y la gerencia. Adicionalmente, se anotó la importancia de superar la cultura extendida en el campo del "no pago", remover sus causas y sustituirla por el "sí pago".

Si bien se anotaron diferencias entre México y los países centroamericanos, tanto en las escalas de las economías, los modos de producción, la diversificación, como en el desarrollo de la agroindustria, se subrayó la conveniencia de identificar categorías para analizar la nueva institucionalidad, diferenciando las funciones de todos los sectores y la forma como interactúan.

Se insistió en la pertinencia de desarrollar espacios de concertación y discusión entre el sector público y privado. La gran heterogeneidad predominante en el campo exige avanzar en el diseño de políticas diferenciadas y en la construcción de nuevas relaciones entre sectores, que tomen en cuenta las características de los productores.

### **3. El uso de la información como herramienta para el desarrollo de las organizaciones de productores**

30. La Secretaría del IICA presentó un programa de cómputo para la creación de una "Red de Información Estratégica para la Gestión de la Agricultura", cuyo objetivo es poner a la disposición del sector información verídica, real y oportuna para la toma de decisiones en el contexto de una apertura de mercados. El acceso a la información es interactivo y recíproco, superando el concepto de apropiación de la información. Se aclaró que para formar parte de esta red y tener acceso al sistema, el único requisito existente es el deseo de compartir la información.

Se manifestó la inquietud de que la información proporcionada por la red podría estimular un mismo tipo de producción en varios países, y el consiguiente exceso de oferta en los mercados y la disminución de los precios. Sin embargo, se apuntó la importancia de la capacidad para incrementar los niveles de competitividad y tener un mejor acceso a los mercados, así como la habilidad y posibilidad de reorientar la producción cuando es necesario.

Dado que se trata de un sistema relativamente nuevo, todavía no se pueden evaluar sus resultados. Aun así, por sus características y primeras aplicaciones, se tiene la convicción de que la red va a revolucionar la forma de operar del sector público y de las organizaciones de productores.

### **4. Las organizaciones de productores en Centroamérica. Enfoques y estrategias**

31. El participante de Nicaragua, dirigente de la Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo Económico (ASOCODE), expuso los rasgos principales y los objetivos de la ASOCODE, e informó que representa a organizaciones indígenas y campesinas de Centroamérica, y cuya dirección está conformada por trabajadores de la tierra que

buscan obtener valor agregado en la producción. Es un instrumento novedoso para los campesinos, un espacio de encuentro, reflexión y acción, un proceso para consolidar la unidad en la diversidad y un proyecto gremial-político-económico que se ha desarrollado en dos fases.

La primera fase fue gremial-política, y abarcó desde 1991 hasta 1995; en ésta se estableció una relación personal entre sus miembros, se identificaron problemas comunes y se propusieron alternativas. Enfatizó que pese a la diversidad de tendencias, la ASOCODE se une en torno a la producción.

En la segunda fase —gremial-política-económica— se ha procedido a la integración de "mesas" en cada país, al fortalecimiento de las organizaciones y a elaborar un plan estratégico que comprende cinco agendas y varios ejes de trabajo: a) gremial: promoción, organización e integración; b) económica: crédito, comercialización, agroindustria, tecnología, y uso y tenencia de la tierra; c) política: integración regional, alianzas y relaciones con otros sectores; d) social: derechos humanos, equidad de género y derecho laboral, y e) cooperación: solidaria, bilateral y multilateral.

Subrayó que la homogeneización de la problemática social y económica de Centroamérica ha llevado a la elaboración de una propuesta regional campesina para la supervivencia de los pequeños y medianos productores agropecuarios por medio de: a) la construcción conjunta de una visión sobre el desarrollo sostenible; b) la adopción de un plan de trabajo conjunto con los gobiernos, y c) la promoción e impulso de alianzas para afrontar los retos que rebasen la capacidad de las organizaciones campesinas en cuanto a seguridad alimentaria, desarrollo sostenible, apertura comercial y globalización.

Se ha recurrido a una metodología participativa que incluye al "Programa Campesino a Campesino" para la capacitación y transferencia de tecnología. Se encuentran diagnosticando, sistematizando y regionalizando experiencias de desarrollo sostenible. La apertura y la globalización han tenido efectos negativos para los agricultores, que se materializan en marginación, exclusión, inseguridad alimentaria y de la propiedad, y menor apoyo del gobierno.

Opinó que Centroamérica está enfrentando un problema de pobreza que concierne a todos. Es necesario redefinir los papeles de los actores sociales, superar la negación de opciones y propiciar un cambio de actitud en toda la sociedad, además de esquivar un debilitamiento de la institucionalidad.

Invitó a reflexionar en el sentido de que se está viviendo un cambio de época y no una época de cambio. La reglas del juego se centran en el mercado. Por lo tanto, también las organizaciones campesinas deben revisar los paradigmas en cuanto a estructuras y métodos de trabajo, y ampliar y diversificar el liderazgo abriendo espacios en lo productivo, lo tecnológico y lo empresarial. El proyecto debe establecer e impulsar alianzas bien definidas con otros sectores, tomando en cuenta quién puede ganar o perder, o entrar en desventaja.

32. La participante de El Salvador expuso la trayectoria de una organización nacional, la Confederación de Federaciones de la Reforma Agraria Salvadoreña (CONFRAS), que nació en 1988 en plena guerra civil y cuya causa principal fue la defensa de la tierra. En 1991 inició un proceso

de consolidación institucional, y a raíz de los Acuerdos de Paz de 1992 cambió su enfoque de trabajo para pasar de la protesta a la propuesta, abandonando la modalidad de federación política para convertirse en una organización técnica con cuatro ejes de trabajo: organización gremial, educación, producción y defensa de la tierra. A ello se sumó el área de agroecología en 1996.

En el nuevo marco económico fue necesario revisar los objetivos y estrategias de la CONFRAS, que se orientaron a: a) intensificar los esfuerzos para producir con mayor eficiencia mediante el uso racional de los recursos naturales, financieros y humanos, a fin de alcanzar mayores niveles de productividad y rentabilidad, profundizando en los procesos de reconversión empresarial cooperativa; b) mantener la lucha por la defensa de la tierra; c) conseguir una mayor participación de la mujer en los niveles de decisiones políticas y técnicas; d) implantar iniciativas económicas a través de una visión empresarial de los cooperativistas; e) fomentar un concepto de desarrollo sostenible que genere ingresos, promueva la seguridad alimentaria y amplíe el trabajo de agroecología en las cooperativas que posean tierras de laderas; f) desarrollar una estrategia diferenciada respetando la heterogeneidad de las cooperativas, y g) intensificar el trabajo gremial para consolidar la integración desde "abajo" y otra horizontal para concertar con otras organizaciones campesinas una estrategia gremial que permita incidir en las decisiones nacionales que afectan al sector.

El objetivo a alcanzar en el año 2000 es robustecer la Confederación como fuerza gremial, socioeconómica y agroecológica, incorporando la visión de género que permita construir alternativas sostenibles en el contexto agropecuario salvadoreño. Los mecanismos implantados por la CONFRAS serían: a) diferenciación de funciones técnicas y gremiales por medio de una estructura organizativa definida; b) uso racional de los recursos a través de políticas administrativas claras y controles efectivos; c) ejecución de planes y programas integrales de desarrollo cooperativo; d) sistema de planificación y evaluación periódica que permita definir estrategias y prioridades, así como la complementariedad de los programas; e) vinculación del trabajo técnico con el gremial, y f) toma de decisiones de manera consensuada, en el terreno político-gremial y en el técnico.

33. El participante de Honduras, presidente de una organización campesina local, la Asociación de Productores de la Sierra (APAS), reseñó los orígenes y formas de funcionamiento de dicha organización, surgida en 1990 en el marco de las medidas de fomento del Programa de Desarrollo Integral Marcala-Goascorán (DRI-MARGOAS). La Asociación dirige sus esfuerzos a la gestión de apoyos técnicos y financieros de las ocho cooperativas afiliadas, y además brinda servicios de asistencia técnica, organización, administración y gestión. Comentó que sus principales retos son el financiamiento para la producción, el manejo de las relaciones con instituciones de crédito y los servicios de comercialización de insumos y productos.

Se refirió a los vínculos que tiene la APAS con otros sectores. Así, explicó cómo se relaciona con el gobierno a través de un convenio de administración de un Fondo para el Desarrollo Campesino, una experiencia novedosa en la que los campesinos manejan recursos públicos, lo cual supone un extenso proceso de capacitación; con DICOMCAFE/AHPROCAFE, con organizaciones no gubernamentales locales e internacionales para el apoyo de proyectos productivos y de capacitación, y con entidades vinculadas con el comercio alternativo del café (Frente de Cafetaleros Solidarios de América Latina). En cuanto a organizaciones gremiales de campesinos, tiene relación

con la Central Nacional de Trabajadores del Campo (CNTC) y con la Unión de Trabajadores del Campo (UTC).

34. A partir de las exposiciones se formularon comentarios sobre las experiencias reseñadas, y sobre todo, referencias a la nueva institucionalidad. Así, se señaló que las experiencias han tenido desenlaces diferentes por condiciones endógenas y exógenas, por lo que se deben tomar en cuenta dos elementos: a) la consolidación de las organizaciones de base como elemento indispensable para fortalecer las superiores, y b) el comportamiento de estos agentes dentro de la economía de mercado.

Se agregó que es necesario aprender de los fracasos de otras organizaciones de productores para que los dirigentes mejoren sus conocimientos y se capaciten como líderes de la reconversión empresarial, ya que el cambio se ha dado en forma muy acelerada respecto de las necesidades.

Se comentó que en varios países de la región no existe una comunicación clara y definida entre el gobierno y los productores. Se tomó como ejemplo el proceso de reforma estructural, que se llevó a cabo en forma acelerada y no compartida. Dejaron de existir los subsidios al igual que los programas de transferencia y de capacitación, que eran referentes históricos para apoyar proyectos campesinos, algunos de los cuales fueron abandonados. Se estima que faltan mecanismos para llegar a consensos sobre la forma de la reactivación agropecuaria o la desincorporación de empresas del Estado.

Se apuntó que para erigir una nueva institucionalidad hay que considerar los mecanismos y métodos que se deben utilizar para construirla hacia fuera y no centrarse sólo hacia dentro.

Se reiteró la pertinencia de definir al tercer sector, sobre el cual existen diversas apreciaciones. En algunos países su identificación reviste cierta claridad, en la medida en que se vincula con cierto tipo de tenencia de la tierra y lógica de producción. En otros, se podría llamar sector de empresas privadas de interés social, marcando una diferencia con otras empresas privadas. Para algunas organizaciones de pequeños productores, sin embargo, no es conveniente marcar esa diferencia, ya que colocaría a la empresa social en una posición de desventaja en cuanto a criterios de rentabilidad, productividad y de relación con otros sectores. Desde esa perspectiva, se puso de relieve el sentido "asistencialista" que se da al término "social", desvirtuando así la caracterización de ciertos agentes económicos.

## **5. ¿Cómo construir empresas sociales en el campo?**

35. El participante de México, director general de la "Red de Agricultores Sustentables Autogestivos" (RASA), se refirió a algunos elementos que han caracterizado el desarrollo del sector agropecuario en las últimas dos décadas. A raíz de la crisis surgió un nuevo planteamiento en las organizaciones de productores: la "empresalización" campesina en todas las fases del proceso productivo como la comercialización, la asistencia técnica y el financiamiento, ya que el paternalismo del Estado, más que ayudar, había limitado el desarrollo de las organizaciones.

Detalló cómo fue revisada una amplia experiencia nacional en comercialización, con incursión relativamente exitosa en el mercado internacional. La reflexión sobre sus puntos fuertes y sus

elementos de fracaso obligó a repensar el proceso. No se habían formulado estrategias sobre alternativas productivas y concluyeron en la necesidad de impulsar un modelo económico-productivo que tuviera un desarrollo sustentable.

En la reestructuración del proceso productivo hubo que empezar por la base: la reconstrucción de los suelos, la generación de tecnologías que fueran atractivas y que mejoraran los rendimientos y la rentabilidad, la reformulación de cómo tener acceso al crédito, la apropiación de la comercialización y la diversificación de la producción. Todo lo anterior, con un nuevo componente organizativo y empresarial.

Por último, consideró imprescindible que los organismos internacionales contribuyeran a impulsar una alianza latinoamericana para el desarrollo sostenible y que los gobiernos nacionales definieran estrategias para reactivar la pequeña agricultura. Asimismo, sería indispensable promover a las bases y crear un nuevo espacio para vincular a los actores, fortalecer su unión y propiciar su participación en la superación de los problemas que aquejan al campo.

**36.** El participante de México, de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Director General de Organizaciones Sociales, reseñó cómo está trabajando el FONAES, en el apoyo a la creación de empresas como sujetos sociales, con interlocutores que no estaban articulados con organismos de fomento.

Reveló que en la primera fase del programa el principal objetivo era lograr que el demandante asumiera dicho papel en el nuevo modelo en el cual estaba tomando forma un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad civil. Experiencias anteriores habían sido negativas y las instituciones de crédito vinculadas a los campesinos quedaron desprestigiadas. Se diseñó entonces un esquema para proporcionar capital de riesgo, dando un seguimiento muy estrecho a los grupos que se apoyaban.

El escenario de trabajo para la creación de empresas era complicado, pues existían problemas serios de clientelismo y caudillismo, además del retiro del Estado en la prestación de servicios como la capacitación y la asistencia técnica. Destacó, sin embargo, que el problema mayor era y continúa siendo la escasez de recurso humano calificado, sobre todo en las zonas más marginadas.

Comentó que para facilitar el desarrollo de proyectos se buscaron formas de producción colectiva. La aplicación de un esquema que en teoría permitiría obtener economías de escala no funcionó. Los socios potenciales eran productores campesinos cuyas múltiples actividades les permiten equilibrar sus ingresos, característica que perderían al dedicarse exclusivamente a una empresa. De ahí que la participación fuera limitada. El dilema era entonces mantener el esquema —rigidez— o adaptarlo —flexibilidad—, y se optó por lo segundo, es decir, la creación de pequeñas empresas sociales, analizando la composición familiar para encontrar el hilo conductor que permitiera potenciarlas y participar al menos en el mercado local.

Concluyó sosteniendo que no existen fórmulas acabadas para el desarrollo de este tipo de empresas; el criterio es el fomento social y la única premisa es el compromiso de los beneficiarios sobre el repago (solventía moral del sujeto de crédito), ya que de esta forma se llega a construir un sujeto social más sólido.

37. La referencia al capital de riesgo utilizado por FONAES planteó algunos interrogantes al compararlo con otras experiencias. Por ello, se indicó que sería muy conveniente saber cómo es el fondo de riesgo y cuáles serían los instrumentos de premio, ya que en otros países el premio se otorga cuando el aporte del empresario es público.

Se especificó que en el caso de México dicho capital en particular está dirigido a un sector que no tiene otra fuente de financiamiento. Como respaldo se da un valor a la tierra ejidal para incorporarla a la economía. La innovación tecnológica, por su parte, es pública. El premio es el reintegro del capital; al operar el recurso los beneficiarios se autoimponen tasas de interés más altas a las del mercado, pero que siguen siendo inferiores a las de los agiotistas, y su recuperación se convierte en aporte social de la empresa; de hecho, actúan como fideicomisos cerrados.

En cuanto a la formación de recursos humanos y a los resultados del programa de apoyo a empresas sociales, se reiteró que el éxito depende mucho de la asistencia técnica y de contar con sistemas de registros sobre el proceso productivo y los costos para la toma de decisiones. Como referente para apreciar el éxito del programa, se recordó que a raíz de la crisis de 1994, mientras que la pequeña empresa privada quebró, en las cerca de 4,000 empresas apoyadas con capital de riesgo solamente se produjo un 20% de fracaso. El resto se mantuvo como una fuente de empleo familiar. Un factor clave en ese desempeño ha sido la credibilidad del funcionario público y su relación estrecha con la comunidad, de tal forma que se da gran relevancia a la validación social.

Se abundó sobre el origen de las iniciativas para la creación de ese tipo de empresas y los factores críticos: la asistencia técnica, el financiamiento y el apoyo estatal o de las ONG.

Se aseveró que se debe tomar en cuenta que el proceso de organización se da en la base, después se aleja de ésta y se plantea la necesidad de retornar a ella. En la medida en que las organizaciones crecen y sus espacios de acción también, comienza a darse prioridad a mantener el aparato, lo que quita protagonismo a las bases. La consolidación de la empresa requiere un nuevo acercamiento en una etapa más compleja. De otra manera, se corre el riesgo de que la dirigencia se convierta más en un gestor que vende relaciones a las bases a cambio de mantener su posición —y privilegios— como dirigentes.

Se enfatizó, por ello, la necesaria búsqueda de un modelo y una estrategia local y nacional, sin dejar de lado la creación de una alianza interamericana.

## **6. Alianza público-privada para la transformación rural**

38. En su intervención, el señor Román Solera, Director de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica, presentó el enfoque que se está aplicando en su país para crear una nueva institucionalidad por conducto de la alianza pública-privada para la transformación rural.

El Estado ha abandonado su papel interventor para convertirse en promotor, y el sector privado ya no es un ente dependiente. Los instrumentos de política aplicados antes suponían una carga de subsidios muy grande, con lo cual se provocó una crisis que llevó a un proceso de ajuste

estructural. En la década de los noventa, a causa de los cambios que se están dando en el marco de la globalización, la apertura comercial, la liberalización del mercado y la integración regional, surgen nuevas funciones para el sector público y el privado. Su acción debe basarse en la eficiencia económica y productiva, desarrollo social, agricultura sostenible y concertación.

Añadió que en el sector agropecuario se establecen relaciones entre el gobierno y los productores basadas en nuevos conceptos, como la concertación y las alianzas estratégicas, que orientan tres ejes de la política sectorial: a) la reforma institucional; b) los diálogos campesinos, definidos como la concertación entre los diferentes grupos organizados, y c) la reconversión productiva como elemento dinamizador.

La concertación con y entre los productores organizados se realiza en varios niveles: local, regional y nacional, y en temas específicos: reconversión, problemática por productos y sistemas de información. En cada caso se cuenta con una instancia de encuentro; entre ellos, los Centros Agrícolas Básicos (CAB) en las localidades; los diálogos campesinos por regiones; la Mesa Nacional que agrupa a un número importante de organizaciones nacionales de productores y representa a un núcleo muy amplio y válido para la discusión público/privada; la Junta de Reconstrucción Productiva creada en abril de 1996, integrada por cinco funcionarios y cinco representantes del sector privado, que se encarga de la definición, orientación de las políticas y los recursos que deben canalizarse para fomentar proyectos de integración vertical; los Programas Nacionales que utilizan el enfoque de cadenas agroproductivas, y los Centros Rurales de Información (CRI), cuyo desarrollo se realiza conjuntamente con el IICA para difundir información en todas las regiones y a todas las organizaciones campesinas.

Afirmó que el país requiere de una nueva institucionalidad y que el sector público continuará jugando un papel relevante para su fortalecimiento. Por ello se exige una mayor especialización, eficiencia administrativa y descentralización. Por otra parte, su intervención directa sigue siendo necesaria en apoyo de los grupos más vulnerables.

Por lo que se refiere al sector privado, es necesario asegurar su representatividad, que cuente con mayores niveles de organización y verdaderos cuadros gerenciales, y que esté actualizado para que pueda movilizar mayores recursos.

39. En los comentarios a la exposición, se puso de relieve la importancia de la concertación entre los actores rurales en la búsqueda de un desarrollo sostenible y más equitativo. Se destacó que, en general, la alianza entre el sector público y el privado (entendida como la gran empresa) se observa muy clara, pero ello no sucede siempre con los agricultores. En consecuencia, habrá que dedicarle mayor atención en cada país, tanto a la creación de espacios de concertación, como a los objetivos y la mecánica de la formación de alianzas, y a la transparencia de la información.

Con respecto a la reconversión productiva, un tema de relevancia para la transformación rural, se comentó que en general a los productores les están llegando dos mensajes en términos de desarrollo sostenible; por un lado, el de los ambientalistas y, por el otro, el de la finalidad productiva. Por ende, se estimó que es indispensable que el enfoque de desarrollo sostenible surja nítidamente como una visión de conjunto de las políticas ambientales y agropecuarias, y que se articule una relación más estrecha entre los ministerios del medio ambiente y los de agricultura.

Se remarcó que las alianzas serán fundamentales en el proceso de reconversión, por lo que resulta clave identificar objetivos comunes, como la transformación productiva bajo el concepto de desarrollo sostenible y equidad.

## **7. Las organizaciones de productores y la reconversión productiva**

**40.** El dirigente de Chorotega del Consejo Rural y Campesino de Costa Rica expresó la dificultad que tienen los pequeños productores para competir en el marco de la globalización en un mercado de altas tecnologías, y costos y precios bajos.

La organización a la que pertenece está consciente de la necesidad de reconvertir al mismo productor, cambiar el papel pasivo y receptor por uno activo, haciendo propuestas como sector. Aclaró que reconversión para ellos significa organización, capacitación y eficiencia, y no solamente productividad. Notó que para algunos implica entrar en el sector externo y para otros velar por la seguridad alimentaria del país.

Opinó que la reconversión sólo se logrará a mediano plazo y que para ello es necesaria la capitalización de los recursos humanos y los naturales, así como diseñar una estrategia. Con relación a las alianzas, mencionó la creación del consorcio frijolero con la participación del gobierno y los productores.

**41.** El Director Administrativo de la Cooperación para el Desarrollo Rural de Occidente (CDROS) de Totonicapán, Guatemala, relató la experiencia de un proyecto de desarrollo regional autogestionado. Informó que en su mayoría la población es indígena. Entre los problemas que enfrentan se cuentan el minifundismo, la producción agrícola en laderas y la deforestación.

La organización constituye un tejido organizativo horizontal cuyo propósito fundamental es apoyar el desarrollo de las comunidades mediante la participación basada en la cultura propia y en el uso de la tecnología disponible. Este esquema organizativo se distingue de otros porque tiende a la unidad global, la horizontalidad y la versatilidad.

En opinión del dirigente, la unidad de la comunidad y la existencia de un programa único son la garantía para evitar manipulación. La cultura maya quiché es el marco ideológico que orienta al proceso de trabajo, y constituye una teoría de desarrollo coherente, global, no destructiva, de convivencia y conservación de la naturaleza.

Manifestó que sus objetivos principales son: a) establecer una estructura para la participación de la comunidad; b) atender las necesidades de las comunidades asociadas por medio de la creación de instituciones propias; c) generar un soporte financiero para darle sostenibilidad al proceso y un carácter permanente, y d) establecer un sistema de relaciones institucionales para mejorar la capacidad de negociación de la comunidad organizada.

Detalló que además de los programas de los subsistemas, el programa de capacitación retoma las experiencias de las comunidades y las reproduce a través de cursos o talleres, sobre todo para enseñar a elaborar sus diagnósticos, planes, perfiles de proyectos y administrar sus recursos.

Cuentan con un Banco Pop, que es el agente financiero de los subsistemas, comunidades y de la organización en general. Su misión principal es acompañar los procesos productivos de la comunidad y dar autosostenibilidad a la organización. También promueve el ahorro, pagando una tasa de interés por lo menos un punto más alto que cualquier otro banco de la región. Existe el apoyo mutuo y el crédito a la palabra. Indicó que los fondos que se manejan dentro del sistema financiero provienen de recursos propios de CDROS, convenios de cooperación con entidades privadas o estatales, nacionales o internacionales. Las relaciones con esas instituciones les han permitido obtener apoyo técnico y financiero para la ejecución de sus proyectos, así como mejorar su capacidad de negociación.

Señaló, por último, que la meta es mejorar la situación social de las organizaciones de base, sus capacidades técnicas, su calidad de vida, además de superar la perspectiva tradicional sobre las comunidades como un atractivo meramente turístico.

42. A partir de la visión regional de una organización rural, se retomó el tema de la diversidad de organizaciones de productores; entre éstas, las tradicionales de liderazgo político y las de producción. Un asunto de análisis en el marco de la construcción de la nueva institucionalidad es si debe trabajarse con un solo tipo de organización o si deben incluirse ambas. Los participantes subrayaron que a pesar de que estas organizaciones tienen opciones diferentes, no son excluyentes. Unas son de base, otras cumplen funciones empresariales productivas, pero estas últimas deben responder a los intereses de las primeras. Corresponde a las organizaciones decidir si su estrategia debe seguir la línea gremial o la asociativa. La heterogeneidad de productores, sus necesidades, reivindicaciones y proyectos potenciales requiere que se complementen los enfoques.

### **8. Mecanismos para la concertación del desarrollo sostenible local**

43. El señor Byron Miranda, del Proyecto de Agricultura de Laderas del IICA, expuso el tema "Institucionalidad y Desarrollo Sostenible en América Central". En primer término, sostuvo que la institucionalidad es el marco que da soporte a la nueva realidad de globalización, integración, competitividad y sostenibilidad en la que se inscribe el desarrollo de la agricultura. La forma como la sociedad organiza la institucionalidad puede hacer fracasar o no las estrategias para alcanzar sus propósitos.

Afirmó que antes de la globalización, la división de competencias era relativamente sencilla entre el sector privado y el público. En el nuevo modelo, la situación cambia por el advenimiento de la sociedad civil al proceso de toma de decisiones; el sector público disminuye su presencia y el sector privado adquiere relevancia.

Se avanza hacia una institucionalidad más flexible y más abierta, en la que emergen nuevos actores. Los gobiernos locales basan su poder en el medio urbano y tienen poca autonomía para influir en el desarrollo rural; el sector público se descentraliza; las ONG se orientan a los sectores más pobres, tienen una cobertura limitada y dan mayor énfasis a la agroecología; el sector público se descentraliza; y las organizaciones del agro están incrementando su presencia, reconocidas como interlocutores válidos, a pesar de la baja representatividad de algunas y de conflictos que les restan credibilidad.

Subrayó la importancia y la necesidad de desarrollar la cultura de la negociación y de esfuerzos colaborativos, frente a la imposición de intereses. El proceso de maduración es largo y se requiere fortalecer el capital humano y la colaboración entre las diferentes instituciones.

**44.** La Coordinadora Técnico-Operativa del Proyecto de Desarrollo Sustentable para Zonas Rurales Marginadas de la Huasteca Alta Veracruzana en México, expuso los objetivos de un proyecto en el que participan organismos del gobierno federal, estatal y municipal, las comunidades, las ONG y un organismo financiero internacional, cuya coordinación eficaz ha requerido el montaje de estructuras ad hoc de funcionamiento. Desde su perspectiva, el desarrollo sustentable es una estrategia de planeación y acción a largo plazo que busca el mejoramiento de la calidad de vida de las familias de la región.

Observó que otros modelos de desarrollo, en cambio, propician el deterioro de esas condiciones y la destrucción de los recursos naturales. Para encaminarse hacia el desarrollo sustentable ha sido indispensable generar la reflexión de los actores involucrados y fomentar la capacidad de diseñar en conjunto las decisiones que mejoren la calidad de vida actual, sin comprometer los recursos del futuro. Se trata de que los campesinos pobres se conviertan en sujetos productivos autosuficientes y que inicien el tránsito hacia una economía local sana y digna. Su región se caracteriza por altos índices de marginación, extrema pobreza, siniestralidad en la producción, erosión de los suelos y rendimientos productivos muy bajos.

Detalló que el proyecto pretende: a) impulsar la sustentabilidad en la producción de granos básicos y del traspatio para cubrir el autoconsumo; b) robustecer la economía familiar, apoyando la diversificación de cultivos comerciales y favoreciendo su comercialización; c) promover un mejor uso del suelo, el agua y la biodiversidad, mediante la capacitación para la apropiación de tecnologías apropiadas, tanto a los productores como a las organizaciones y grupos técnicos en la región; d) respaldar el fortalecimiento de la organización comunitaria y los productores, y e) impulsar el uso del método participativo para la operación de las actividades de ordenamiento y planeación. Estos propósitos exigen desarrollar la capacidad de concertación entre quienes se comunican con dificultad: la población, las estructuras gubernamentales y la iniciativa privada.

Reseñó los avances logrados a partir de la elaboración de un "Diagnóstico Regional Participativo", entre los que sobresale la coordinación interinstitucional para la gestión y aplicación de los recursos financieros públicos; la creación de estructuras institucionales capaces de atender la compleja problemática de la región y la incorporación de extensionistas indígenas al trabajo de organización, capacitación y desarrollo con el enfoque participativo. Mencionó, no obstante, la urgencia de superar inercias burocráticas que tienden a obstaculizar el carácter innovador del proceso.

**45.** Las experiencias presentadas dieron lugar a una serie de reflexiones sobre la concertación y la colaboración. Se expresó la preocupación sobre la dificultad de llevar a cabo negociaciones que concluyan en consensos cuando la sociedad civil es débil. Asimismo, se hicieron recomendaciones para facilitar acercamientos, colaboración y conciliación de intereses para el logro de un objetivo común. En particular, se destacó el formato de experiencias exitosas en donde se comenzó por el tema menos conflictivo y al que se apuntó todo el esfuerzo colaborativo, lo que permitió ilustrar las ventajas de la colaboración por encima de la acción individual. Así, para resolver un problema

ambiental en El Salvador (las quemadas), se enfatizó el acuerdo de todos los actores sobre las repercusiones negativas de estas prácticas en la agricultura, lo que facilitó la adopción de medidas de control para mejorar el uso de los recursos.

### **9. Manejo sustentable de los recursos. Experiencias de productores agroforestales**

46. El expositor de la Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana (CICAFOC) y los comentarios de la participante del Proyecto de Frontera Agrícola de la Fundación para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (FUNDESCA) complementaron las exposiciones sobre un nuevo tipo de relaciones entre actores involucrados en el manejo de los recursos forestales. El primero resaltó que en la creación de la Coordinadora, a principios de la década de los noventa, fue clave el marco proporcionado por la intensificación del proceso de integración centroamericana, así como la atención de diversos organismos de cooperación a la problemática ambiental. Al aglutinar a organizaciones de productores de los países de la región, dueños o poseedores de recursos forestales, no sólo crearon una plataforma de propuestas y de interlocución con los gobiernos sobre agroforestería comunitaria, sino que también han formulado proyectos de explotación más racional en torno a tres ejes:

a) El plan de manejo, en cuya elaboración se contempla la participación de las comunidades. Se incluye la identificación de zonas agrícolas y forestales, así como la conversión de las concesiones forestales comunitarias en un medio para crear una economía forestal campesina;

b) El comanejo y manejo de áreas protegidas, como arreglo institucional, en el que se considera la asignación de derechos y responsabilidades a los diferentes actores que intervienen, así como la toma de decisiones mancomunadas sobre el acceso, dominio y usos múltiples de los recursos;

c) Participación en el proyecto del Corredor Biológico Centroamericano, a fin de que contribuya al fortalecimiento de los procesos locales de uso y manejo de los recursos.

47. La representante de FUNDESCA, por su parte, indicó algunos de los principios de funcionamiento a los que se dan mayor importancia en la Coordinadora, los cuales en algunos casos plantean divergencias entre las comunidades y las autoridades, así como la necesaria adecuación de los marcos legales para favorecer la cooperación y la concertación, sobre todo cuando los bosques públicos se privatizan.

Así, se refirió a la forma en que se pretende superar el conflicto entre la explotación (destrucción) de los recursos a fin de producir alimentos, y el objetivo de su conservación mediante la aplicación de un enfoque que combine lo ambiental, lo económico y lo productivo, desde la finca, la localidad, el país y aun a escala internacional. Cada vez hay mayor consenso sobre la importancia de conseguir una adecuada gestión local, en la que los principios generales se adapten a las particularidades culturales.

48. En la discusión del tema, los comentarios se centraron en los cambios que se han venido produciendo en los proyectos nacionales convenidos con organismos financieros internacionales, principalmente en su diseño y formulación. En la actualidad se otorga cada vez mayor prioridad a las consultas con las comunidades, ya que las experiencias en las que han estado ausentes, a la postre se han traducido en fracasos. En consecuencia, se subrayó el papel de la capacitación y de la asistencia técnica como factores que contribuyen a dar fuerza y contenido a la participación.

Sobre la coordinación-concertación, se enfatizó primero la impostergable necesidad de intensificar el diálogo y acuerdo entre los sectores públicos agrícola y ambientalista, a fin de que sus políticas sean consistentes. Segundo, se resaltó la acumulación que se espera de los aportes de las ONG y organismos internacionales a las políticas y proyectos nacionales, contrario a la aparición de posibles disputas clientelares o por canalización de recursos.

### **10. Políticas públicas para fomentar la organización de productores**

49. En la última sesión de trabajo, los participantes de los ministerios de agricultura expusieron, de manera sucinta, la forma en que en cada país se están adoptando cambios en las relaciones entre el sector público y los productores organizados.

El participante de El Salvador puntualizó que a pesar de los avances notables no se aprovechan plenamente los espacios de concertación. El diálogo se establece con muchas reservas, pese a que se tienen problemas comunes como la superación de la pobreza, la baja rentabilidad o la defensa de la actividad. Es esencial que los diferentes actores del agro concierten sus acciones y se den cuenta de que son socios estratégicos para agregar valor a la producción primaria.

Los esquemas tradicionales de funcionamiento estatal se han agotado, y a causa de la ineficiencia es indispensable encontrar nuevas fórmulas de intervención y establecer el diálogo entre los actores. Al respecto, expresó su preocupación sobre cómo garantizar que todos estén representados, sin olvidar a los productores más pobres, que son también los menos organizados.

50. El participante de Guatemala aseguró que a las tendencias a formar grandes aparatos públicos, se ha contrapuesto la necesidad de contar con estructuras reducidas y funcionales en los ministerios de agricultura. Anotó también que la adecuación de estructuras se acompaña de un nuevo modelo de relación con la sociedad civil, en el que se ha avanzado en su país, y que incorpora activamente a las organizaciones de productores de desarrollo rural.

Entre las características de ese nuevo modelo, remarcó el enfoque orientado a lo empresarial; la participación estatal de subsidiariedad; los apoyos diferenciados a los productores de acuerdo con su nivel de desarrollo; el reto de la equidad social; la descentralización de funciones y recursos para afianzarla; el fortalecimiento de las organizaciones de base (técnica, organizativa y financiera), y la creación de redes locales y departamentales. Ello permitiría avanzar en la ampliación de espacios de búsqueda de intereses comunes entre diferentes sectores, crear alianzas estratégicas y facilitar la construcción de consensos sobre políticas. Por último, puso de relieve la importancia de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz como marco de acción y propuso a la CEPAL y

al IICA que se realizara un estudio similar al que presentó la CEPAL en la reunión, pero ahora enfocado a las organizaciones de productores en cada uno de los países de la región.

**51.** El participante de Honduras advirtió que en su país se han dado algunos pasos en materia de desarrollo de una nueva institucionalidad. La participación de los actores requiere, por una parte, adecuaciones en el aparato público, y por otra, invertir en el desarrollo de capital humano y fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones de productores. Se refirió a la existencia de diferentes formas de organización y a la necesidad de reconvertir algunas, en particular aquéllas cuyo liderazgo es obsoleto, para acercarlas a una visión más empresarial, que las prepare para hacer frente a la globalización y les dé mayor autonomía. Resaltó, igualmente, el reto de incorporar a los productores independientes, en particular los menos favorecidos, a esquemas organizativos.

Explicó que, adicional a su intervención como facilitador, el Estado debe conservar funciones y actividades, vinculadas con el bien público; mencionó el problema que representa la dificultad de los pequeños productores para acceder a los servicios, lo que obliga a diseñar opciones novedosas. Subrayó la importancia de la capacitación para el cambio, así como los diferentes ámbitos de diálogo que deben propiciarse, entre e intra sectores.

A título ilustrativo, se refirió al caso particular de la transferencia de tecnología que funciona desde hace dos años bajo una nueva estructura y enfoque. En el diseño, planeación y operación de sus actividades, emplean una metodología participativa y grupal. Al trabajar con tres estratos de productores —comerciales por rubro, pequeños y medianos productores con potencial agrícola, y productores de ladera—, se favorece su participación en la preparación de diagnósticos locales, que sirven para diseñar los paquetes tecnológicos adaptados a las condiciones particulares.

**52.** El participante de Nicaragua se refirió al interés que ha manifestado el gobierno por renovar la atención al campo y atender el reto de crear nuevas relaciones con las organizaciones de productores. En el pasado reciente, el campesino se ha visto a sí mismo como un sujeto social y político más que económico, y así se le ha tratado; de ahí que deba revisarse el enfoque.

Nicaragua está atravesando un cambio estructural fuerte. En particular, el Ministerio de Agricultura se ha incorporado al gabinete económico, lo cual pone de relieve la importancia que se está dando al sector agropecuario. A su vez, la reducción del tamaño del Estado ha determinado que, al reestructurarse y descentralizarse, se estén incorporando a las organizaciones civiles. Por ejemplo, se ha creado un fondo de desarrollo campesino que contribuirá a fortalecer el capital humano.

**53.** La participante de la SAGAR de México expuso la forma en como la estructura de la Secretaría se ha ido adecuando a la nueva realidad económica e institucional. Como resultado del proceso, se creó el área de desarrollo rural. Asimismo, la identificación de varios estratos de productores —alta marginación, potencial en transición y comerciales— les ha permitido diseñar y ejecutar políticas y programas diferenciados, entre los que destacan como prioritarios la capacitación y extensión; el equipamiento rural para la capitalización y aquellos de empleo temporal.

En todos se trata de aplicar nuevas metodologías, con participación local, tanto de técnicos como de las comunidades, lo que permite disminuir los costos y aprovechar al máximo los recursos regionales. Algunos incluyen un componente de subsidio.

**54.** Por último, el señor Fernando Rello se refirió de nuevo a varios de los conceptos utilizados en la reunión en torno a la nueva institucionalidad. Remarcó la complejidad del problema analizado, tanto analítica como de construcción práctica; por ello, retomó la preocupación exteriorizada en los debates sobre la conveniencia de llevar a cabo investigaciones teóricas y desarrollar ciertas pautas para efectuar estudios de caso que permitan reflexionar y derivar conclusiones. Sugirió que el enfoque debería centrarse en lo microeconómico y en lo microsocioal, ya que por las múltiples diferencias entre productores habría que examinar las relaciones institucionales que se establecen en cada caso y cómo los benefician o limitan en su desarrollo.

**Anexo****LISTA DE PARTICIPANTES****A. Expertos por país****Costa Rica**

Enrique Gutiérrez Cascante, Dirigente de Chorotega, Consejo Rural y Campesino de Costa Rica

Lorena Jiménez Carvajal, Asistente del Director, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA)

Hans Nusselder, Investigador/Consultor, Universidad Libre de Amsterdam (ULA)

Arie Sanders, Investigador/Consultor, Universidad Libre de Amsterdam (ULA)

Román Solera, Director Ejecutivo, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA)

Olman Varela, Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana (CICAFOC)

**El Salvador**

Alma Dinora Aguirre, Subgerente de Operaciones, Unidad de Planificación y Proyectos, Confederación de Federaciones de la Reforma Agraria Salvadoreña (CONFRAS)

Eduardo Huidobro Macaya, Coordinador, División de Desarrollo Sectorial, Oficina de Análisis de Políticas Agropecuarias (OAPA), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA)

**Guatemala**

Efraín Chamorro, Director Administrativo, Cooperación para el Desarrollo Rural de Occidente (CDRO)

Mario Francisco Rodríguez P., Coordinador Nacional de Gerencias Departamentales, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)

**Honduras**

Arturo Galo Galo, Subdirector, Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA), Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG)

José Irene Hernández, Presidente de la Asociación de Productores de la Sierra (APAS)

**Nicaragua**

Sinforiano Cáceres, Coordinador, Asociación de Organizaciones Campesinas  
 Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo Económico (ASOCODE)  
 Erwin Ernesto Gutiérrez Osorio, Supervisor Regional, Ministerio de Agricultura y  
 Ganadería (MAG)

**Panamá**

Mayra Falck, Proyecto Frontera Agrícola, Fundación para el Desarrollo Económico y  
 Social de Centroamérica (FUNDESCA)

**México**

María de Lourdes Avila Santa Cruz, Coordinadora, Coordinación de Proyectos  
 Productivos de Mujeres, Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES), Secretaría  
 de Desarrollo Social (SEDESOL)

Nuria Costa, Asesora de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, Secretaría de Agricultura,  
 Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR)

Arturo García Jiménez, Director General, Red de Agricultores Sustentables Autogestivos  
 (RASA)

Miguel Lanz, Director General, Dirección General de Organizaciones Sociales,  
 Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES), Secretaría de Desarrollo Social  
 (SEDESOL)

Fernando Rello, División de Posgrado, Facultad de Economía, Universidad Nacional  
 Autónoma de México (UNAM)

Juana Sandoval, Coordinadora del Programa, Proyecto de Desarrollo Sustentable de Zonas  
 Marginadas, Gobierno del Estado de Veracruz, Secretaría de Desarrollo Urbano

**B. Organismos invitados**

Oscar Quesada Madriz, Especialista en Relaciones Económicas, Consejo Regional de  
 Cooperación Agrícola de Centroamérica, México y República Dominicana (CORECA)

Laura Ramírez Cartín, Encargada Ventana Desarrollo Sostenible, Proyecto IICA/GTZ

Octavio Ramírez M., Oficial de Programas, Organización de las Naciones Unidas para la  
 Agricultura y la Alimentación (FAO)

**C. Secretaría****Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL/México)**

Horacio Santamaría, Director

Margarita Flores, Jefa de la Unidad Agrícola

Alicia Acosta, Asistente en Economía, Unidad Agrícola

**Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)**

Lizardo de las Casas, Gerente Técnico  
Chelston Brathwaite, Gerente Encargado, Gerencia de Coordinación de Operaciones  
Víctor del Angel, Secretario Ejecutivo del CODES  
Rafael Trejos, Especialista en Análisis de Políticas y Modernización Institucional  
Rodolfo Martínez Ferraté, Director del Area de Desarrollo Rural Sostenible  
Sergio Sepúlveda, Especialista en Desarrollo Rural Sostenible  
Germán Molina, Especialista en Desarrollo Rural Sostenible  
Germán Escobar, Especialista en Desarrollo Rural  
Joaquín Arias, Especialista en Políticas y Comercio  
Ricardo Cáceres, Especialista en Políticas, Comercio e Inversiones  
Danilo Herrera, Especialista en Análisis de Políticas  
Dowlát Budhram, Coordinador del CEPPI  
Nelson Espinoza, Coordinador del IICA en RUTA  
Byron Miranda, IICA-El Salvador, Proyecto de Agricultura de Laderas