

POLITICAS DIFERENCIADAS PARA EL DESARROLLO RURAL

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Rural
2 3 1992
IICA - CIDIÁ



**PROGRAMA III DEL IICA
ORGANIZACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL**

1919





IICA-CIDIA

ISSN 0253-4746



Seminario Taller

**POLITICAS DIFERENCIADAS
PARA EL DESARROLLO RURAL
EN EL AREA SUR**

Alex Barril García, Compilador

**Santiago, Chile
22 al 26 de octubre de 1990**

**MINISTERIO DE AGRICULTURA DE CHILE
INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP)
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**

6V 000078418

1 PA
PRIET
A4/CL-91-02

IICA
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Representación en Chile
Av. Apoquindo 4431, Las Condes. Santiago
Casilla 244. Correo 34

“Seminario Taller sobre Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural en el Area Sur”
Serie de Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos
A1/ASCL - 91 - 02
ISSN 0253-4746

A4/CL

Jorge Sarriego, Editor

Diseño portada: Elizabeth Kluge
Compaginación: Raúl Nuñez

“Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios del autor y no representan necesariamente el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura”

CONTENIDO

	Pág.
I PRESENTACION	5
II INAUGURACION	
2.1 Discurso del Subsecretario de Agricultura de Chile, Sr. Maximiliano Cox	9
III TEMAS	
3.1 Modernización Agrícola y Pequeña Producción. <i>Por Gerardo Müller, Brasil.</i>	13
3.1.1 Comentarios de Maximiliano Cox, Subsecretario de Agricultura de Chile.	24
3.1.2 Comentarios de Basilio Nikiporoph, Paraguay.	28
3.2 Rol de la Economía Campesina en las Estrategias de Reactivación del Sector Agropecuario. <i>Por Susana Aparicio</i>	32
3.2.1 Comentarios de Jorge Echeñique, Chile.	45
3.2.2 Comentarios de Juan Notaro, Uruguay.	47
3.3 Políticas Macroeconómicas y Sectoriales y las Estrategias de Desarrollo Rural. <i>Por Eugenio D'az Bonilla, Argentina.</i>	50
3.3.1 Comentarios de Benjamín Martínez, Brasil.	73
3.3.2 Comentarios de Delia Acevedo, Argentina.	75
3.4 Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural. <i>Por Manuel Chiriboga, Director Programa III, IICA y Orlando Plaza.</i>	77
3.4.1 Comentarios de Paulo Dante, Brasil.	99
3.4.2 Comentarios de José Catalano, Argentina.	102
3.5 Descentralización y Participación para el Desarrollo Rural. <i>Por Domingo Rivarola, Paraguay.</i>	105
3.5.1 Comentarios de Luis Lira Cossio - Asesor de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de Chile	116
3.5.2 Comentarios de Rodolfo Nin Novoa, Intendente del Departamento de Cerro Largo, Uruguay.	121

IV RESUMEN DE COMENTARIOS Y SUGERENCIAS DE LOS GRUPOS DE TRABAJO 125

Por Alex Barril, Coordinador del Seminario

V CLAUSURA

5.1 Palabras de Manuel Chiroboga: Director del Programa III del IICA 128

5.2 Palabras de Maximiliano Cox : Subsecretario de Agricultura de Chile 130

VI ANEXOS

6.1 Preguntas de orientación para los Grupos 131

6.2 Nómina de los asistentes al Seminario 131

I. PRESENTACIÓN

Entre el 22 y el 26 de octubre de 1990 se realizó en Santiago de Chile un Seminario Internacional sobre "Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural en el Area Sur". El evento, organizado por el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, del Ministerio de Agricultura de Chile, el Programa de Administración y Organización para el Desarrollo Rural y la Representación en Chile del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, contó adicionalmente con el apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, ACIDI.

El Seminario Taller en mención, tuvo como objetivos el discutir alternativas de políticas diferenciadas para el desarrollo rural en el Cono Sur de América Latina y, más específicamente, en Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil y Chile. Igualmente, se propuso discutir los modelos institucionales existentes para la formulación y ejecución de tales políticas, particularmente la importancia de sistemas descentralizados que involucren la participación de las organizaciones de la sociedad civil rural y microregional. El Seminario también se propuso plantear los lineamientos de una política de desarrollo rural en Chile, así como la organización institucional y la estrategia operativa necesaria para su implementación a mediano y largo plazo.

Esta publicación reúne los principales trabajos presentados en la parte global del Seminario, en la medida que aquellos específicos referidos a Chile serán sujetos de una edición especial. Hemos incluido también el discurso inaugural pronunciado por el Señor Subsecretario de Agricultura, Don Maximiliano Cox, que establece con claridad los problemas y propuestas que el Seminario buscó alcanzar. Además, se incluyen los resultados de los grupos de trabajo que se formaron para realizar propuestas de política específicas para los países, así como la lista de participantes.

Es imprescindible dejar constancia del apoyo brindado por el Subsecretario de Agricultura de Chile, Sr. Maximiliano Cox, así como por el Director de INDAP, Sr. Hugo Ortega y por el Representante del IICA en Chile, Sr. Alfredo Alonso. El Seminario no hubiese alcanzado su significación sin el apoyo de Alex Barril, sobre quien reposó la coordinación general del evento, así como del personal administrativo del INDAP y de la Representación del IICA en Chile.

Igualmente, el Seminario pudo realizarse gracias a los trabajos de Gerardo Müller, Susana Aparicio, Eugenio Diaz Bonilla, Orlando Plaza y Domingo Rivarola, preparados especialmente para el efecto; y los comentarios realizados por Maximiliano Cox, Basilio Nikiporoph, Jorge Echeñique, Juan Notaro, Benjamín Martínez, Delia Acevedo, Paulo Dante, José Catalano y Rodolfo Nin Novoa. También la actividad pudo beneficiarse de la colaboración brindada por Tomás Cox, Francisco González, Cecilia Leiva, Carlos Furche y Pedro García, quienes moderaron las mesas de trabajo. Ellos, junto con un destacado número de participantes lograron que el evento lograra sus objetivos en un ambiente pluralista y distendido.

Introducción al tema

América Latina enfrenta actualmente un doble desafío: retomar su crecimiento y desarrollo socio-económico y estabilizar sus sistemas democráticos. El IICA ha propuesto recientemente que el sector agropecuario, entendido como sector ampliado, puede jugar un papel significativo en el crecimiento y desarrollo económico y en una nueva vinculación de nuestros países con el mercado mundial, si atiende a su modernización productiva e institucional. Para ello, es imprescindible que dicho proceso resguarde los recursos naturales y contribuya a enfrentar los problemas de equidad. Esto último es necesario si se quiere estabilizar la democracia en los países latinoamericanos.

La agricultura latinoamericana ha conocido un profundo proceso de transformación en los últimos cuarenta años. La agricultura no solamente se ha integrado al mercado sino que se ha industrializado, complejizando y modernizando el proceso productivo mediante la aplicación de adelantos tecnológicos a la producción y la utilización de insumos modernos adquiridos a la industria, modificando los sistemas de gestión y administración y salarizando las relaciones laborales; igualmente, la agricultura ha establecido estrechos vínculos con la industria, a la que vende buena parte de su producción, ella misma desarrollada en función de su adquisición para su transformación.

La modernización de la agricultura ha tenido un carácter desigual e incompleto, como efecto de las restricciones de la política macroeconómica y los sesgos de las políticas de subsidios, que privilegiaron a los sectores empresariales. En parte por ello, y en parte por el tipo de estructuras agrarias predominantes en los países, se desarrolló una agricultura fuertemente heterogénea.

Esta se desenvuelve en un espectro amplio de unidades productivas de diferente dimensión y aun de racionalidad. De manera gruesa se puede distinguir dos tipos globales de unidades: las empresas agropecuarias y los pequeños productores familiares. Obviamente al interior de cada uno de estos tipos existen una serie de subtipos en función de su dimensión, de su nivel de modernización, del espectro de actividades productivas y generadoras de ingreso que involucran, del destino de su producción, etc..

Lo que caracteriza al sector de unidades familiares es el basarse en el trabajo familiar y dirigir la actividad económica a la satisfacción de las necesidades básicas. Estos dos elementos determinan ciertas características de estas unidades en relación a su función económica: el constituir una reserva importante en cuanto a empleo y su importancia como productores de bienes alimenticios básicos. No deja de ser importante la contribución de este tipo de unidades a la producción destinada al mercado externo y a la agroindustria.

Los países que componen el Cono Sur de América Latina no son una excepción en cuanto a la importancia de los pequeños productores. Para mediados de la década de los setenta, ellos representaban aproximadamente el sesenta por ciento de las unidades agropecuarias y disponían del cinco por ciento de la superficie. La situación variaba, sin embargo, de país a país, tal como puede verse en el cuadro. Mientras en Chile, Paraguay y Brasil las pequeñas unidades representan la mayor parte de las fincas, su proporción es menor en Argentina y Uruguay. En Paraguay representan adicionalmente la mayor parte de la población del país.

El peso económico de los pequeños productores familiares ha venido reduciéndose en todos los países analizados, como efecto de su menor dinamismo económico en relación a las unidades empresariales integradas a los complejos agroindustriales. Ello era particularmente visible en los cultivos más dinámicos. Sin embargo, siguen constituyendo un bolsón importante de Población Económicamente Activa Rural.

Según diversos autores (PNUA - CEPAL, 1990; BIRF, 1990, Jordan et al, 1989) en Argentina en 1980 el 17.3% de la población era rural y el 10% eran considerados pobres rurales; las unidades campesinas (menores de 25 há en 1969) eran el 42% y el empleo campesino era 32% en 1972. En Brasil en 1980 el 32.5% de la población era rural y el 73% de ellos eran considerados pobres rurales; las unidades campesinas (menos de 100 há en 1987) representaban el 90% de las unidades de producción y el empleo campesino era estimado en una 51% del total en 1980.

En Chile, en 1980 la población rural alcanzaba al 18,9% y de ella un 56% eran considerados pobres rurales, las unidades campesinas (hasta 12 U.R.B.) se estimaban en un 86% del total en 1936 y el empleo campesino era estimado en un 45% del total de empleo agrícola en 1987.

En Paraguay en 1980 la población rural alcanzaba al 58,3% y de ella un 63% eran considerados pobre rurales, las unidades campesinas (menos 20 há en 1982) representaban el 78% del total de unidades y el empleo campesino alcanzaba al 60% del total. En Uruguay para 1980 la población ruralse estimaba en 16,2% y de ella un 10% eran considerados pobres rurales, las unidades campesinas (menos 50 há en 1980) representaban el 58% del total de unidades y el empleo campesino alcanzaba al 55% del total en 1972.

La disminución de la importancia relativa de los pequeños productores en la producción agropecuaria se conjuga con la fuerte carga laboral que retienen para generar una situación caracterizada por la baja productividad y la pobreza de las familias rurales. Ello, en la mayor parte

de casos, genera procesos migratorios importantes, tanto hacia ciudades como Buenos Aires, Santiago y Montevideo, como hacia los países vecinos y aun lejanos.

En ciertas localidades y subregiones los pequeños productores, los campesinos minifundistas y aun los trabajadores rurales sin tierra, constituyen la mayoría de la población. Este es el caso de subregiones como el nordeste brasilero, las zonas extra pampeanas de Argentina, las octava y novena regiones en Chile, el cinturón granjero en torno a Montevideo, y provincias como Itapúa, Cazapá, Misiones, Paraguairí y Guairá en Paraguay. El tema de la pobreza rural y de la pequeña producción se vincula así fuertemente al desarrollo regional.

Los Estados han dirigido su atención hacia estos sectores sociales y hacia estas regiones más atrasadas y pobres. Políticas como la reforma agraria, el desarrollo regional mediante el impulso a la infraestructura productiva y social, los proyectos de desarrollo rural integral, los proyectos de colonización dirigidas, los programas de apoyo a la pequeña producción y aun el impulso al cooperativismo rural, han sido algunas de las respuestas estatales a la pobreza rural. Dichas políticas y programas se ejecutaron de manera simultánea o consecutiva.

El Nordeste brasilero ha sido escenario de más de cuarenta años de acciones dirigidas a eliminar la pobreza y dinamizar la agricultura. La acción llevada adelante por SUDENE por medio de sus proyectos de irrigación, de desarrollo rural, el Proyecto Nordeste y, más recientemente, el Programa de Apoyo a la Pequeña Producción, PAPP, era parte sustancial de las actividades de otros múltiples organismos como CODEVASF, BNDES, DNOCS, y otros. Todos apuntaban al mejoramiento de la producción y del nivel de vida de la población rural más pobre. La transición a gobiernos democráticos generó un nuevo impulso a este tipo de programas. Si bien el conjunto de estas acciones ha logrado detener el avance de la pobreza y el deterioro, la distancia en cuanto a bienestar entre el Nordeste y el rico y dinámico Centro Sur continúa creciendo.

En Chile las políticas se organizaron en torno a la reforma agraria en la década de los sesentas e inicios de los setentas, transfiriendo cantidades significativas de tierra a los antiguos trabajadores de los fundos. Si bien durante el gobierno militar se revirtió parcialmente la tierra a los antiguos propietarios, el proceso redistributivo permitió la constitución de un importante sector de pequeños productores. En el resto de la década de los setentas y en la de los ochentas, el Gobierno impulsó una política de reducción del papel del Estado como agente de desarrollo rural, buscando que el mercado jugara tal papel. Dicha estrategia aceleró el empobrecimiento de los campesinos minifundistas, impulsándolos al mercado laboral en condiciones de pauperización. En el contexto actual el gobierno democrático busca revertir dicho proceso y mejorar el nivel de vida de la población rural.

En Paraguay la ejecución de varios proyectos de desarrollo rural integral, de desarrollo regional y aun de colonización desde la década de los setenta no benefició significativamente a la población rural. Con el advenimiento reciente de un Gobierno comprometido con la democratización, la problemática de la tierra y el desarrollo rural se ha constituido en uno de los temas centrales de la discusión nacional. El Gobierno estableció inicialmente el Consejo de Coordinación para el Desarrollo Rural para enfrentar la temática; pero, sus dificultades obligaron a disolverlo poco después. Actualmente, el Gobierno sigue determinado a llevar adelante acciones dirigidas a los sectores más pobres del área rural.

En Argentina el problema campesino tiene una dimensión fuertemente regional. Desde 1984 los gobiernos desarrollan políticas y programas de Desarrollo Rural, como el Programa de Apoyo a Pequeños Productores del Norte Argentino. Actualmente, dichas actividades han sido retomadas con fuerza por los gobiernos provinciales. En Uruguay, un país con poca experiencia previa en desarrollo rural, desde la instauración de gobiernos democráticos se impulsan medidas de apoyo al sector granjero y de pequeños productores.

Si bien algunos países del sur del Continente cuentan con una experiencia de larga data en programas y proyectos dirigidos a los pequeños productores, es evidente que los resultados alcanzados parecen ser, en el mejor de los casos, modestos. Los procesos de democratización recientes de los países han implicado un nuevo impulso a este tipo de programas, dirigidos no solamente a integrar a dicho sector al crecimiento económico, sino a la consolidación de la democracia y su legitimación.

Lo que caracteriza las nuevas políticas y programas dirigidos a la población rural de bajos

ingresos, es que esta se desenvuelve en el marco de un profundo proceso de reestructuración económica, por el cual los países se abren a los mercados internacionales. El Estado reduce su intervención en la economía y en general disminuye su actividad, se aceleran los procesos de integración económica, sobre la base de la reducción y aun eliminación de barreras que limitan la libre circulación de bienes, etc.. Las políticas macroeconómicas han cambiado de dirección en todos los países considerados, eliminando distorsiones en los principales precios de la economía. Al mismo tiempo se impulsan los procesos de integración económica entre los países del sur del Continente, como lo demuestra el acelerado proceso de constitución de MERCASUR y aun la formación de CONASUR.

Paralelamente a la reestructuración económica, se asiste a una profunda del Estado, no solamente en el campo de su actividad económica, sino en su organización territorial. Se impulsan importantes procesos de descentralización y desconcentración del Estado, lo que implica, entre otras cosas, la apertura del juego democrático a nivel local y regional y un papel más significativo de los gobiernos municipales y estatales. Los países del Cono Sur han impulsado un importante proceso en ese sentido. Mientras en Argentina y Brasil reformas constitucionales fortalecen el rol de los gobiernos estatales y provinciales, en Chile y Uruguay, los gobiernos municipales han asumido papeles importantes en cuanto a la prestación de servicios, no solamente sociales sino productivos, como la extensión agropecuaria.

Dichos procesos implicaron en la década de los ochentas una reducción en el ritmo de crecimiento económico y en muchos indicadores de bienestar social. Sin embargo, dicha reestructuración ha dado nuevas oportunidades al sector agropecuario, el mismo que crece actualmente a tasas más rápidas que el resto de la economía.

Ese es el caso en todos los países del sur del Continente. Si se toma el período 80/88, en Argentina el PIB fué 0.2, mientras la agricultura crecía 1.4; en Brasil el PIB fué 2.9 mientras la agricultura fué 3.5, en Chile el PIB fué de 1.9 y la agricultura creció 3.8; en Paraguay el PIB fué 1.7 y la agricultura creció 2.7 y, en Uruguay el PIB fué 0.4 y la agricultura fue 0.3 (WORLD BANK, 1990).

Sin embargo, como ya se indicó, el comportamiento de la agricultura fue desigual según los tipos de productores y aun de regiones. Ni la agricultura campesina parece haber tenido un comportamiento similar al de la empresarial, ni regiones como la del nordeste brasileño o la pampeana argentina en relación a la del centro sur o la andina. Ello, en parte, puede explicarse por el menor acceso de los campesinos a los insumos productivos y al crédito, y por el tipo de mercados que abastecen, así como a la reducida modernización alcanzada.

En el marco de estas transformaciones se debe analizar los requerimientos para las nuevas políticas y programas dirigidos a los pequeños productores y campesinos de la subregión. El Seminario realizado en Santiago de Chile, cuyos trabajos se presentan en esta publicación, tuvo como objetivo establecer los requerimientos para una modernización incluyente del sector rural.

Los trabajos presentados examinan diversos aspectos relativos a los requerimientos de políticas para dinamizar el desarrollo rural. En ellos se examinan las características del proceso de modernización de la agricultura (G. Muller), las implicaciones de las políticas macroeconómicas sobre los pequeños productores (E. Diaz Bonilla), el peso del sector de pequeños productores (S. Aparicio), la descentralización y la participación campesina en los procesos de democratización (D. Rivarola), así como una propuesta de políticas para el desarrollo rural (M. Chiriboga y O. Plaza). Las deliberaciones de los grupos de trabajo establecieron, por su lado, recomendaciones y preguntas todavía no resueltas satisfactoriamente.

El Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, buscó, por medio de esta actividad, incentivar la discusión en torno a las nuevas necesidades de la modernización del sector rural, atendiendo a los requerimientos de la equidad. Es una discusión que se promueve, sin embargo, atendiendo a las necesidades de operativizar acciones que signifiquen aumento de la producción y bienestar para la población de estos países.

Manuel Chiriboga V.

Director del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural del IICA.

San José, Enero de 1991

II. INAUGURACIÓN

2.1 DISCURSO INAUGURAL DEL SUBSECRETARIO DE AGRICULTURA DE CHILE SR. MAXIMILIANO COX.

Señores

Es para mí un honor concurrir a este Seminario-Taller sobre "Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural en el Area Sur", organizado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Particular importancia adquiere este Seminario en el nuevo contexto sociopolítico del país, en el cual el Supremo Gobierno se ha empeñado en generar y ejecutar un conjunto de políticas públicas cuyo objetivo es el desarrollo rural en el sector silvoagropecuario nacional.

El sector silvoagropecuario ha experimentado en el último lustro un crecimiento considerable, constituyéndose en un pilar de la reactivación económica después de la crisis de los ochentas. Sin embargo, el crecimiento del sector es un signo visible de una modernización incompleta o crecimiento excluyente. Efectivamente, coexisten contradictoriamente en el sector, una agricultura empresarial rentable y dinámica y una agricultura campesina marginalizada y estancada. Es deber del Estado, del Gobierno y de la Administración, promover el desarrollo y la modernización homogénea del país, y fomentar metas y objetivos de los programas, así como definir las estrategias funcionales de estos objetivos.

En este orden de ideas, la acción del Estado se complementa con la del sector privado, a fin de responder tanto al interés público, como a la necesidad de preservar y dinamizar la iniciativa privada con criterios de eficiencia y complementación. Es necesario que la sociedad y los agentes privados comprendan y hagan suyos la urgencia que tiene el país de dar soluciones a situaciones de extrema pobreza y subdesarrollo que son incompatibles con la pujanza y dinamismo que se observa en determinados sectores.

El sector rural constituye un componente insustituible del desarrollo nacional. Tradicio-

nalmente el sector rural estuvo al margen de los grandes esfuerzos de desarrollo del país. La expansión urbana, el énfasis industrial de las estrategias de desarrollo seguidas desde al año 1930, y la modernización de las estructuras e instituciones de la sociedad, determinó un creciente desequilibrio rural-urbano, que terminó por reducir drásticamente la calidad de vida del habitante rural.

Durante los últimos años, la situación de pobreza rural que ha afectado históricamente a vastos sectores de la población, no fue sustancialmente mitigada. No se observan cambios de consideración ni beneficio alguno de los progresos que se hicieron en el país en materia productiva, social e infraestructural. Es más, los desequilibrios sociales y espaciales se han hecho aún más evidentes.

Pequeños agricultores, sean estos del tipo familiar, minifundistas o asalariados, no fueron objetivo de las políticas públicas del régimen autoritario. Al haber quedado al margen de todo el proceso modernizador, fueron excluidos de la senda del progreso, agravándose su situación socioeconómica a niveles tales, que hoy resulta muy complejo su integración cabal a la sociedad y a la economía nacional. Las políticas públicas generaron una modernización incompleta o crecimiento excluyente con graves desequilibrios sociales y espaciales que se deben corregir en pos de un desarrollo sustentable para el sector.

El progreso y desarrollo del sector rural debe darse en un marco de armonía y equidad que haga posible la participación activa de todos los elementos constituyentes de la sociedad rural. Todos los recursos y capacidades existentes en el sector deben identificar e idear los mecanismos que permiten utilizarlas a su máximo potencial.

El subsector más dinámico y moderno ha basado su crecimiento en rubros de la hortifruticultura y forestales orientados al mercado

externo. Ambos generan prácticamente la totalidad de las exportaciones sectoriales (unos US\$ 1.500 millones anuales).

El subsector más tradicional, por su parte, es una realidad en sí heterogénea, que puede caracterizarse a través de las siguientes notas:

- Está constituido por 220 a 240 mil productores con un recurso productivo equivalente al 30 por ciento de los suelos de uso agropecuario del país, tanto de riego, como seco.
- Concentra a dos tercios de la población rural, excluido el sector de asalariados permanentes.
- Genera parte importante de la producción nacional de leguminosas secas, cereales, remolacha, papas, maíz y otros cultivos.
- En términos agregados, se estima que su contribución a la generación del Producto Geográfico bruto Sectorial Agrícola es del orden del 30 por ciento.
- Sólo entre un 10 y un 12 por ciento de los pequeños agricultores. recibe algún tipo de servicio orientado a mejorar sus condiciones productivas.
- La localización agroclimática de una parte importante de estos productores determina que el recurso natural disponible tenga un enorme potencial de desarrollo, situación que hoy no se produce dada su estructura de producción y el bajo nivel de apoyo que recibe.
- La pequeña agricultura se ubica por lo general en áreas de borde a los sistemas productivos agro-exportadores, enfrentando una baja dotación de inversión en servicios básicos que hacen muy restrictiva sus posibilidades de desarrollo.
- Según diversas estimaciones, el 55 por ciento de la población rural del país queda incluida en la categoría de pobreza. Una constatación de lo anterior la constituye el hecho de que los cien municipios más pobres del país son rurales y concentran más de 85 mil familias de muy escasos recursos.
- Diversas situaciones y circunstancias han determinado que el sector de propietarios minifundistas se encuentre operando ecosistemas muy frágiles e ines-

tables. Esto se demuestra si se analiza la estrecha correlación que se da entre incidencia del minifundio y el grado de deterioro ambiental, específicamente tierras erosionadas. Esta situación hace que a las dimensiones sociales y económicas que afectan el desarrollo de la denominada pequeña agricultura, se incorpore aquella de índole ambiental.

El Supremo Gobierno reconoce la significación del sector silvoagropecuario, tanto en su dimensión sociocultural, como económico-productiva. A este sector se le asigna un rol fundamental en la tarea de la reconstrucción democrática y en el esfuerzo de desarrollo económico y progreso social en el que se encuentran empeñadas las autoridades de Gobierno. El desarrollo del sector rural es un componente fundamental en la tarea de desarrollo del país.

En lo relativo al sector agrícola, los planteamientos centrales del programa de gobierno dicen relación con la reducción de la pobreza rural; con el mantenimiento y el incremento del dinamismo productivo del sector; y con la conservación de los recursos naturales renovables del país.

Se está implementando una estrategia de desarrollo rural que al tener un carácter equitativo, es capaz de garantizar un crecimiento productivo sostenido, desde el punto de vista económico, ecológico y social, y en la cual todos los actores de la sociedad rural tienen posibilidades objetivas de participar activamente.

La opción por el fomento del desarrollo rural constituye uno de los pilares fundamentales en los que descansa la política agraria actual. Recordemos una vez más la preclara orientación papal en orden a que los pobres no pueden esperar.

Esta decisión representan la firme voluntad de utilizar el aparato del Estado y la institucionalidad privada, en promover el desarrollo de la población rural afectada por situaciones de extrema pobreza y mejorar ostensiblemente la situación económica y tecnológica de los pequeños productores agrícolas. La inversión social en recursos humanos es productiva y rentable en lo económico; como también tiene efectos muy positivos en la estructura social y política.

Las autoridades de Gobierno han manifestado reiteradamente su firme decisión de producir cambios importantes en la situación de

pobreza, deterioro ambiental y baja productividad que afecta al sector de pequeños propietarios de la agricultura.

La importancia asignada a la denominada pequeña agricultura, o agricultura campesina, no sólo tiene su fundamento en la relevancia social y económica que ella importa. Para las autoridades del actual Gobierno, el modo deseado, es que las relaciones hombre-tierra, hombre-trabajo, hombre-recursos naturales y hombre-tecnología guarden un grado de armonía tal, que hagan posible proyectar el desarrollo futuro del sector.

El plantear el desarrollo de formas de producción familiares no tiene un carácter excluyente y su horizonte es de mediano-largo plazo. En él tienen espacio modos de producción subfamiliares, multifamiliares y obviamente las propias explotaciones parcelarias familiares.

La supervivencia y consolidación de la pequeña agricultura está directamente asociada al incremento en la productividad -vía capitalización y tecnificación-, a la oportuna adecuación de las producciones a las exigencias de un mercado, y a la incorporación de los productores a sistemas eficientes de transformación y comercialización.

El desarrollo de la pequeña agricultura se basa, además, en las siguientes premisas: a) opción por el recurso humano, por los agricultores campesinos, a través de la innovación tecnológica y de la capacitación. b) revalorización del elemento campesino en la sociedad rural y nacional, como mecanismo que garantice una condición de justicia y equidad social. c) voluntad de enfrentar la problemática conexas al deterioro ambiental como una tarea urgente para la sociedad chilena y d) utilización del enorme potencial productivo de que disponen los denominados agricultores campesinos, lo que sin dudas incidirá en su propio desarrollo y en el de toda la economía nacional.

La participación de las comunidades beneficiarias en la formulación, desarrollo y evaluación de las acciones que se pongan en marcha, la consideración de especificidades regionales y microregionales en el diseño de los diferentes programas de acciones, la utilización de una institucionalidad pública y privada desburocratizada en el trabajo específico, constituyen aspectos centrales complementarios de la tarea de desarrollo rural que inspira a las nuevas

autoridades.

Para el actual Gobierno, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, es uno de los ejes en los que descansará la tarea del desarrollo rural y del establecimiento de condiciones equitativas de crecimiento en el sector. Asimismo, la Comisión Interministerial de Desarrollo Rural, formula, unifica e implementa políticas públicas conducentes al mejoramiento de la calidad de vida del habitante rural y al desarrollo rural.

Una visión indiferenciada de la realidad agrícola y rural de Chile, sólo permite dar cuenta de cifras que, en general, muestran una evolución favorable del sector en materia de empleo, exportaciones, inversión, nivel tecnológico y actividad económica en general. Lo anterior ha sido consecuencia del cambio en las políticas económicas del Gobierno anterior, que transformó al sector agrícola en un componente dinámico del desarrollo nacional.

Sin embargo, hemos dicho que en el sector es posible constatar dos realidades muy diferentes. Una, la denominada agricultura empresarial de alta inversión por hectárea, que utiliza una avanzada tecnología y que se relaciona estrechamente con los mercados nacionales e internacionales. Otra, en relación a la anterior, de carácter tradicional o campesina, representada por pequeños productores y minifundistas que han permanecido excluidos del proceso modernizador, parcialmente excedentaria y orientada a rubros de consumo interno.

De la simple observación de la realidad rural, resulta evidente que el crecimiento obtenido en el sector ha sido poco equilibrado, generando para unos, opciones de prosperidad y para otros, los más, opciones de pobreza y desarraigo creciente. Las dos caras de la modernización, de la mal llamada revolución silenciosa del sector, obligan, a quienes detentamos el poder político, a ser responsables, generando políticas que mantengan el dinamismo exportador con un influjo positivo en la economía en general, y al mismo tiempo, permitan una mayor equidad social.

Por ello el desarrollo rural, en sus niveles regional y nacional, constituye el norte de políticas, planes, programas y estrategias sectoriales. La corrección de los desequilibrios existentes es un componente esencial de la estabilidad y modernidad de la democracia. Para estos

propósitos de desarrollo, sustentable en democracia política, contamos con la colaboración de empresarios, campesinos, organismos no gubernamentales y organismos internacionales. Por

ello esperamos con ansiedad, los resultados y conclusiones de este Seminario que deseamos sea muy fructífero y estimulante.

Muchas Gracias

III. TEMAS

3.1 MODERNIZACIÓN AGRÍCOLA Y PEQUEÑA PRODUCCIÓN.(*)

Por Gerardo Müller, Brasil. Investigador de la UNESP.
Araraquara, Sao Paulo, Brasil

I. OBJETIVOS

Hay nociones que inquietan por su permanencia. A veces se asemejan a una roca, que no se parte con vientos ni lluvias. La noción de pequeña producción es una de ellas, capaz de ser empleada en cualquier contexto histórico.

Durante mucho tiempo fue utilizada para designar un modo de producir propio de estructuras sociopolíticas y culturales de carácter local y regional, que combinaba recursos naturales con trabajo familiar. Aún cuando surgía junto a la empresa agromercantil o latifundio, pequeña producción indicaba una estructura propia, con un particular modo de producir. Su designación conceptual más fuerte, era la de campesinado, y su pieza clave el trabajo familiar.

A pesar que el mundo se ha transformado, pasando de pastoril a industrial, lo que sorprende es la mantención del uso de la noción. Por cierto que con especificaciones. A veces, manteniendo su sentido fuerte de campesinado, la de tener un modo propio de producir y de reproducirse socialmente. Otras, cada vez más frecuentes, con sentido más suave, como pequeño productor por cuenta propia, trabajadores familiares, productores familiares tecnificados, y hasta campesinos modernos. En definitiva, la búsqueda de calificativos denota una situación incoherente.

Es como si estuviésemos en un circuito Mer-toniano, una sola palabra para conceptos diferentes -o para un sólo concepto palabras diferentes. De hecho, en la literatura latinoamericana de ciencias sociales, así parece ser. Encon-

tramos de todo en nuestros campos: del campesino al obrero especializado, incluso en la llamada Area Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

Analizar los efectos de la modernización sobre la pequeña producción en el Area Sur, exigiría el dominio de una tasa de información apreciable, de la que no se dispone organizada de manera rigurosa. Con todo, si colocamos tal objetivo en determinado nivel morfológico-conceptual, el examen de algunos procesos relevantes parece factible.

El proceso de modernización agraria es uno de ellos; tal vez el más relevante. Por evidencias es el patrón de conducta predominante, en relación al cual se remiten todos los agentes económicos y actores sociopolíticos. Los patrones de conducta moderna no pueden ser examinados separadamente de las políticas económicas y sociales, ni de las políticas macro y sectoriales que promuevan una modernización del sector agrario. Con todo, en cualquier país, sobretudo en aquellos de industrialización tardía, no hay cambio estructural sin una activa y amplia actuación del Estado.

Cambio estructural significaba disolución de organizaciones y, la mayor parte de las veces, creación de otras enteramente nuevas. también significaba la existencia de situaciones que permitía la prolongación de algunas organizaciones, sin aclarar del todo el futuro probable de ellas. Asimismo, no se trata de una muerte anunciada necesaria, sino más bien de un abanico que se abre a la acción de los agentes y de los actores. Lo que se puede examinar, entonces, es una situación presente bajo el prisma de ciclos y tendencias, que informan de su probable conformación futura. Todo lleva a creer que de eso se trata el examinar la pequeña produc-

(*) Traducción Nelly Rodríguez y Carlos Furche G.

ción agraria impactada por la modernización, que predomina en las actividades antes también designadas simplemente como rurales.

El mismo hecho de ser presentado ya no más como simplemente rural, sino asociado a lo urbano -lo agrícola con lo industrial- obliga a un acucioso examen de lo que es la pequeña producción. El cambio de las bases material y social predominantes en el ámbito rural, la afectó profundamente. En un ciclo económico largo, del cual resultó el dislocamiento sectorial de la obtención de las porciones más relevantes del excedente, el tiempo en que ocurre, la solidaridad total entre los sectores, las tendencias generales brotan desde el esquema en el cual está inmersa la pequeña producción.

Cuanto de lo que señalaremos a continuación, encuentra corroboración empírica en cada uno de los países del Area Sur, solamente puede ser respondido mediante estudios específicos. A nosotros compete a un nivel más general, examinar los efectos de la modernización sobre los grupos sociales que tienen en la pequeña producción su forma de organización y de vida.

Agricultura; oferta y demandas modernas

La modernización agraria consiste en la transformación del modo tradicional, predominante, de producir y distribuir para el sector moderno, juntamente con cambios en los grupos y clases sociales que actúan en las actividades agrarias.

Sin perjuicio de la caída en la participación en el Producto Interno Bruto, PIB, de las exportaciones y del empleo, la agricultura elevó su producto en términos absolutos; crecieron las exportaciones y las rentas, gracias a las modificaciones en la oferta y la demanda. Por el lado de la oferta, hubo una elevación de la agroindustrialización, entendida como el impacto de los sectores de beneficios, procesamiento, almacenamiento y comercialización sobre el volumen, la cantidad y el precio del excedente agrario, lo que interfiere clara y directamente en cómo, cuándo y dónde producir, y por consiguiente, en la dirección técnica, económica, financiera, gerencial y comercial de la pequeña agricultura.

La agroindustrialización al intensificarse, tiende a borrar de modo creciente la distinción entre producción para mercado interno mer-

cado externo. Y, en la medida en que ocurra una mayor integración económica entre los países del Area Sur del Continente, -la que irá a acoplarse a la variada escena de integraciones de estos países en el plano municipal- se acentuará la agroindustrialización, con fuertes impactos intrasectoriales e intra-cadenas agroindustriales.

Por el lado de la demanda, se sabe que no es posible participar de la producción social utilizando solamente brazos, tierras y financiamiento, y que es imprescindible el uso de bienes de capital, insumos y servicios técnicos. La industrialización de la agricultura es una condición para responder a la demanda agroindustrializada. En este sentido, la producción agraria se convirtió en un negocio agroindustrial, como otro cualquiera, industrial en sentido estricto, comercial o de servicios.

La agroindustrialización y la industrialización de la agricultura destruyeron la agricultura de antaño y la organización técnica, económica, financiera, gerencial y cultural que le correspondía. Desde el ángulo del excedente social, una agricultura que no se encuentra en esta nueva situación es marginal y anacrónica.

Juntamente con estos dos procesos, ocurren otros tres, que más seguidamente se destacan.

Uno de ellos es la pérdida relativa de la importancia de la tierra para la producción agraria. No hay duda de que ella es un importante factor de producción (nos referimos aquí apenas a la producción y no como activo de inversiones, juntamente con la mano de obra). No obstante, para producir no basta con disponer de tierra (como propietario, arrendatario o mediero), toda vez que en el movimiento de reposición de las condiciones de producción, existe la obligatoriedad de contar con cierto monto de bienes e insumos industriales y de servicios técnicos, sin los cuales la producción agraria sería puesta en jaque.

Otro proceso, es un cambio total en la estructura de los gastos de las operaciones agrarias. Con la industrialización de la agricultura, su estructura de costos pasó casi integralmente a la forma monetaria. Además de lo dicho, el control de los costos agrarios está irremediablemente vinculado a los márgenes de ganancia de los sectores, empresas y firmas que abastecen la agricultura.

Finalmente, el tercer proceso es la creciente,

si no total, monetización de los medios de vida. La población que opera en las actividades agrarias efectúa sus compras corrientes en los supermercados y lugares comerciales. Aún los gastos de alimentación tienden a superar en gran margen la producción de subsistencia, lo que parece ocurrir también entre los productores más pobres, lo que no quiere decir que sus niveles de vida han mejorado.

La fusión industria-agricultura está asociada a otra: campo-ciudad. Asimismo, como nuestras metrópolis y ciudades de porte medio están hechas de pobres, desnutridos y mal vestidos, así también nuestros campos tienen millares, millones de ellos. Se trata de una pobreza distinta de aquella de la época del latifundio-minifundio. Es pobreza moderna, hija legítima de la modernización económica con subdesarrollo social; su cara más oscura y cruelmente dolorosa está encarnada en miles de pequeños productores que no consiguen ingresar al club de los productores modernos, de tal manera que su destino es la expulsión del sector.

Patrón agrario moderno y grupos sociales agrarios

A la forma en que la agricultura fue ingresando en la industrialización de las actividades agraria y en su agroindustrialización, se le llama incorporación de la agricultura a la modernización; y al resultado -como estructura- patrón agrario moderno.

Este patrón resume las profundas transformaciones ocurridas: (i) en el objeto del trabajo: del predominio de la tierra, al predominio de insumos, máquinas, implementos y nuevas tecnologías; (ii) en el proceso de trabajo: del predominio del conocimiento empírico e independiente, a las necesidades de servicios técnico especializados; (iii) en las formas de trabajo: del peón, del colono y empleado permanente al asalariado; de los familiares con costos "naturales", independientes, a los familiares con costos mercantiles, sociales, y (iv) en la gestión y control de las unidades de producción: (factores de producción) y de distribución del excedente agrario.

El patrón agrario moderno no se confunde con la unidad mayor en la cual está incluido -el complejo agroindustrial-. Pues las actividades agrarias preservan especificaciones que las

distinguen, tales como las edafo-climáticas, las económicas (renta de la tierra, tiempo de producción y de trabajo, control del excedente), las sociales (grupos locales y regionales, riquezas y capitales agrícolas); las políticas (sindicatos, organizaciones laborales, cooperativas); y las culturales (el atavismo por la tierra, la religiosidad, el comunitarismo).

Más específicamente, lo que caracteriza el aspecto técnico-económico del moderno patrón agrario es el predominio de los "medios fijos de producción" (tractores, arados con tracción mecánica, cosechadoras, camiones) y de los "elementos de costos de producción" (fertilizantes, pesticidas, antibióticos, garrapaticidas) en la combinación productiva. Lo mismo ocurre con las formas de trabajo, o la parte variable del capital (asalariados, semi-asalariados y familiares). Esos cambios técnicos y económicos del capital empleado, a despecho de las especificaciones de la agricultura -forman parte, ahora, del ciclo del capital productivo, comercial y financiero.

Además de estos ciclos particulares ocurren los ciclos de mediana y larga duración, puesto que el sector agrícola está vinculado con otros sectores a las tendencias y políticas macroeconómicas.

En este sentido, la tendencia cíclica de los años sesentas, setentas y ochentas -en que predominaba la emergencia y la consolidación de la modernización agraria- permite creer que la intensificación de ese proceso será la tendencia más fuerte. O sea, los elementos de la competencia capitalista, en términos de precios y de innovaciones técnicas (procesos y productos), robustecerán las condiciones de permanencia y de ingreso en el segmento de los productores modernos.

Insisto en estos aspectos que juntan ciclos económicos con tendencias, el nivel macro con el sectorial, porque el patrón agrario moderno fue la estructura más relevante que impactó a la pequeña producción, distinguiendo entre aquellos pequeños productores que participan en ella y los que no forman parte de esta nueva estructura. Y si consideramos que los constituyentes de esta estructura se intensificarán -y todo lleva a creerlo, sin el patrón financiero que le dio origen (el financiamiento público), pensar en elaborar políticas agrarias productivas para esta gente dependerá en mucho el crecimiento

de la demanda agregada por bienes agrícolas.

Con el objeto de enfatizar el proceso de incorporación de la agricultura a la modernización, vale la pena indicar que ese movimiento está asociado, por un lado, con el dinamismo de la industria para la agricultura (del país o de importaciones), de las agroindustrias, del comercio nacional e internacional, juntamente con las políticas fiscales y crediticias sectoriales y de las políticas monetarias y cambios macroeconómicos; y por otro, con las diversas variantes del régimen autoritario, que subordinó los poderes legislativo y judicial al poder discrecional del Ejecutivo.

Los productores agrarios se fueron incorporando según: i. Su capacidad de respuesta frente a la expansión y diversificación de las demandas por los bienes agrarios y materias primas, y por las exportaciones; por la demanda específica proveniente de la masa asalariada y de su concentración; ii. Su endeudamiento financiero, de la lucha por la ampliación de la cartera y de renegociaciones de sus deudas; o de la elaboración de esquemas financieros con agroindustrias y cooperativas; iii. La racionalización de sus líneas productivas y esquemas de comercialización frente a la nueva estructura de gastos corrientes; y iv. Su organización o ingreso en organizaciones que los facultaron para incorporarse a este proceso.

El proceso de incorporación por cerca de dos o tres décadas, dió como resultado el patrón agrario moderno, en el cual, por lo menos taxonomicamente, podemos distinguir entre grupos sociales productores modernos y tradicionales.

Los primeros están asociados a la estructura y a la dinámica capitalista en su forma intensiva. O sea, la mantención y ampliación de la generación y distribución del excedente agrario están insertas en una estructura de competencia intersectorial, tanto vía precios cuanto vía progreso técnico. Tales grupos representan diversas formas de organización, y raramente se encuentra algún productor fuera de algún tipo de organización económica y social, pues todo lleva a creer que la gerencia y distribución del excedente requiere la incorporación y adhesión a algún tipo de poder económico; esto es, que asocia la base moderna de operaciones a vínculos con poder de mercado y con fuerza de lobby.

En tales grupos encontramos grandes,

medianos, pequeños y micro productores agrarios, con las más diversas formas de organización: cooperativas, pool de independientes, esquemas de integración, esquemas de sub-contratación y otros.

En otros términos, encontramos todos los tipos de productores, todos los tipos de organización de estos productores y en todas las regiones de los países -o que pueden ser entendidos como los mecanismos por los cuales se constituye la adecuación del cómo, cuánto y dónde producir en la agricultura al ritmo de la industria y del comercio. El número de productores requeridos para ello es bastante menor de los que están potencialmente disponibles.

Los no incorporados a la moderna forma de producción y distribución del excedente, y que posiblemente no son necesarios, aunque la demanda agregada crezca mucho, componen los grupos sociales tradicionales. Más, cabe aclarar que son tradicionales en lo que atañe a sus producciones y no en cuanto a sus inserciones en el conjunto de la producción.

Su carácter productivo tradicional proviene sobretodo, de las barreras de entrada a la producción moderna. Su carácter moderno -aún cuando sea pobre y miserable- se expresa principalmente en la oferta de su trabajo a la producción moderna, agraria y no agraria, como infraestructura de riego, etc.. En este sentido, paradójicamente, estos grupos tradicionales son, en cuanto a trabajadores y adeptos de las expectativas sociales universales, modernos. La restauración democrática, con la promesa de ciudadanía, propicia el ambiente sociopolítico para la expansión de la conciencia social. Las reivindicaciones de estos grupos son, por consiguiente, claramente modernas, aunque puedan aparecer a través de banderas tradicionales.

La modernización -efectiva y esperada- barrió lo rural, la vida pastoril, volviéndolo agrario, y exigiendo la vida industrial y de servicios, la socialización urbana. La barrera mientras tanto, no reside principalmente en las potencialidades técnico-económica de las actividades agrarias para generar más y más excedente, y por tanto, de presentar crecimiento económico, sino en la dinámica económica general, cuyo núcleo duro está en la tecnología y en los servicios en términos tecnoeconómicos, y en los servicios sociales, en términos de empleo.

Por consiguiente, los grupos sociales tradicionales, desde el ángulo de sus producciones, son grupos anacrónicos; pero desde el ángulo de los servicios que prestan, sectorialmente y en otros sectores de economía, son grupos modernos. En ello reside la causa de la pobreza de la taxonomía que empleamos.

Impactos de la modernización; ciclos y tendencias

El proceso de la modernización de los últimos treinta años, así como de los años que vendrán, no puede ser visto al margen de los ciclos económicos y de las tendencias que les son inherentes. Para lo que aquí nos interesa, cabe insistir en lo siguiente: la esfera productiva de las economías nacionales (industria agraria, tecnología), se encuentra cada vez más dependiente de las condiciones internacionales impuestas, y por el elevado nivel de integración sectorial entre los países industrializados. La división internacional entre -por lo menos- los países desarrollados, no se rige vía intersectorial, sino fundamentalmente, vía intra-sectorial. En el caso agrario, diríamos, por la dinámica de las varias cadenas agroindustriales. Mas, ya entre nosotros, por lo menos en Argentina, Uruguay y Brasil, hay fuertes trazos de emergencia de esta división. En este contexto, pensar con herramientas creadas bajo el paradigma de considerar un status de latecomers de nuestros países en relación a la industrialización, no sirve de mucho.

Ciertamente, una situación fue aquella en que la incorporación de la agricultura a la modernización se verificó en un ciclo predominante expansivo, en que las políticas monetarias y fiscales fueron ampliamente expansionistas, y las políticas cambiarias se acomodaban a la situación de los precios internacionales mediante favores o restricciones de otras políticas. Otra situación es aquella en que la economía nacional es prácticamente manejada por la deuda externa y en que el Estado se debilitó financieramente y en su capacidad de tratar políticas activas. Y una tercera situación, es aquella en que se intenta, en la nación, ajustar una economía a la nueva situación internacional mediante políticas macro y sectoriales activas; y en la cual se busca elaborar un nuevo patrón de financiamiento de las actividades económicas.

Cada situación cíclica remite a la siguiente y alguna tendencia, pueden ser atenuadas o fortalecidas. Y en cada situación los impactos de la modernización presentan características y tendencias propias.

La condición básica de incorporación de la agricultura en la modernización fue el apoyo público. El crédito garantizado por el Estado. El Estado planifica las actividades para el lucro, y lo hace sustituyendo los mecanismos vigentes de precios, por los mecanismos de crédito. De esta manera, el Estado creó las condiciones básicas e indispensables para que las actividades agrarias se tornaran compatibles con la dinámica capitalista oligopólica; el crédito público que viabilizó la industrialización de la agricultura y su agroindustrialización, al establecer las expectativas para los agentes de la compatibilización, entre las tasas de retorno industriales y agrarias.

Fue en este sentido que el financiamiento público creó, en el fondo, la igualdad de condiciones de producción agraria, y a tal punto que se puede afirmar que quien no se moderniza no sobrevive.

Dado el clima liberal de las concesiones crediticias, a la par de otras como las fiscales, la masa de capital-dinero fue a parar en manos de los productores organizados o en organización: asociaciones, grupos económicos, cooperativas, agroindustrias y supermercados, con una agricultura bajo contrato. Millares, sino millones de grandes, medianos, pequeños y micro-productores fueron incorporados.

En algunos países del Area Sur se puso en práctica políticas compensatorias para grupos de productores más débiles, o políticas activas de colonización, de asentamiento o de reformulación de la propiedad, teniendo en vista la integración futura a la modernización. La palanca crediticia fue puesta a disposición, en el sentido práctico de la compatibilización de la oferta agraria, al ritmo, volumen y mejoría de las cualidades exigidas por la demanda agregada. Asimismo, se constituyó en una intervención en los mercados para hacerlos operar en otro nivel.

La dimensión espacial, local y regional, y la intensidad de la modernización fue muy variada en cada país y entre los países del Area. Más, fue concentrada al interior del universo de los productores, en algunos productos y en algunas regiones. Ella elevó el número de productores

incorporados, y el número de líneas productivas y de espacios geográficos. En tanto fue un proceso de expansión concentrada, sobretodo en términos de que los productores dispusieran de un excedente financiero, efectivo y/o potencial. En ese proceso general, aquellos productores que ni siquiera podían contar con un volumen de tierra apreciable, detentores de pequeños volúmenes tradicionales y pequeños excedentes financieros -en su abrumadora mayoría, los pequeños productores- quedan al margen de la modernización productiva y distributiva.

En la situación cíclica siguiente, cuando el garantizador mayor de la modernización padece de la crisis fiscal, y está golpeado por la deuda externa e interna, la tendencia a una mayor incorporación de productores cesa. Sea en áreas consolidadas, sea en áreas de frontera. Generalmente, pasan a preponderar los financiamientos para operación y comercialización y no para inversión, lo que significa operar con la capacidad instalada. Los elementos de costos de la producción y los canales de distribución son mejor provistos que los que llaman medios fijos de producción. Parte de los gastos generales, y sobretodo de algunos gastos específicos, pasan de este modo, a ser de cuenta del productor o del esquema de organización en que está inserto.

En esta situación, la producción continúa, cuando no se eleva, ocurriendo la intensificación de la modernización y la especialización productiva; lo que incide fuertemente sobre los pequeños productores parcialmente modernos, elevando las barreras en la entrada de los aún tradicionales. Por lo tanto, la expansión concentrada del período anterior acentúa rasgos concentradores en la medida en que disminuye su fase expansionista.

En la situación presente, todo lleva a creer que las condiciones financieras de los patronos originarios (por parte del Estado), están agotadas, lo que no ocurre con las empresas, firmas y grupos económicos con actividades agrarias. En caso de que consideremos que la competencia capitalista vía innovación tecnológica se intensificará, la tendencia concentracionista de la modernización, igualmente tenderá a predominar. Además, la integración inter-países acelerará otra tendencia: la especialización en cadenas agroindustriales, cuando no en determinadas ramas o segmentos de estas cadenas.

Tecnología, incorporación y tendencias

Si analizamos la tecnología bajo el ángulo del complejo agroindustrial, se puede afirmar que la industria, para la agricultura, cumple un papel de generadora de tecnologías para las actividades agrarias; las agroindustrias juegan el papel de difusores de tecnologías, y el comercio, interno e internacional, el papel de reforzar la difusión. Esta presentación simple tiene la finalidad de indicar que las actividades agrarias son receptoras de tecnologías y, por lo tanto, dependen de las estrategias de las empresas industriales, agroindustriales y comerciales.

Hablar de actividades modernas es hablar de productividades, de economías de escala: técnicas, económicas y financieras; de integración horizontal y vertical; en competencia intercapitalista; en control y gestión conducente al lucro y la expansión de las empresas. Y no hay productividad sin innovación y difusión de tecnologías.

En la medida en que los recursos naturales y sus combinaciones con la mano de obra, en términos físicos o monetarios, son sustituidos por los recursos industriales y de servicios, hay una revolución en la estructura de los costos de producción, con profundas repercusiones económicas y sociales en los agentes y sus organizaciones.

La modernización agraria obliga a que los ítems que componen los gastos de los establecimientos agrarios asuman forma monetaria. En la medida en que la obtención del excedente pasó a depender de la obtención de bienes industriales, la monetarización se aceleró, presionando a la unidad agraria para la disposición de un capital, propio y/o de terceros, para la reposición y expansión. El empleo de tecnologías acelera la monetarización y la capitalización de la empresa agraria, al tiempo que presiona la especialización productiva.

La aplicación de nuevas tecnologías tiene un costo inicial más elevado en relación a la combinación tradicional de factores. La transición de una tecnología para otra es de alto costo. Por eso ella fue, en la mayoría de los casos, financiada por el capital público, mediante crédito subsidiado e incentivos fiscales. Cabe observar que, como la modernización agraria está directamente ligada a la compra industrial y la oferta

agroindustrial, el financiamiento público para las actividades agrarias fué también un crédito para esas industrias.

En el ciclo inicial de la modernización, la tecnología consistió, fundamentalmente, en una adaptación del paquete tecnológico norteamericano, que combina elementos químicos, mecánicos, semillas mejoradas y, en general, una larga red de servicios técnicos. En algunos países, con oscilaciones ciclótomicas en la producción agraria, junto a las restricciones edafoclimáticas, la falta de servicios técnicos apropiados fué responsable por la relativamente pequeña expansión de la producción vía efecto rendimiento en relación a aquella efecto área o efecto localización.

Sin perjuicio de esas circunstancias, el impacto de la nueva tecnología en la incorporación de los agentes ligados a la pequeña producción es significativo. No es claro, por sí mismo, sino junto al aspecto financiero. El manejo de los nuevos componentes de la producción y uso de las proporciones y, sobretudo, la falta de asistencia técnica masiva, que debería ser pública en estas condiciones, responden en buena parte por las dificultades de los pequeños productores para ingresar en el club moderno. La mayoría de los que ingresaron lo hicieron vía servicios de cooperativas, de agroindustria y de empresas industriales vendedoras.

Más relevante, es considerar que ese patrón tecnológico está puesto en jaque en los países más desarrollados, pues a pesar de su éxito en términos productivos, presenta costos crecientes de almacenamiento y de control en el crecimiento de la producción. Además, la competencia intercapitalista entre los ofertadores de tecnologías tradicionales e impactos enormes sobre las condiciones de sobrevivencia de los actuales productores modernos, sobretudo los ligados a la pequeña producción que genera reducidos excedentes financieros.

Se quiere llamar la atención aquí por el hecho de que la segunda tendencia, presente en el ciclo anterior a lo que ahora se bosqueja, parece que se reforzará significativamente. Por consiguientes, los puestos de trabajo requeridos disminuirán.

Además, cabe llamar la atención que los cambios tecnológicos, con sus adaptaciones positivas, no son en principio, anti-pequeña producción. Las variadas tecnologías biológicas,

junto con la microelectrónica, pueden también acentuar la producción descentralizada, parcializada y, sobretudo, contratada o subcontratada, aprovechando la organización familiar de la mano de obra en la esfera inmediata de la producción, lo que no contradice la organización más general de la empresa multi-producto, como la de grupos económicos y de cooperativas. Todo lleva a creer que, a partir del control básico de la tecnología y del excedente financiero proveniente de las actividades agrarias, por parte de las organizaciones de los productos, hay sin número de formas de articulación de la pequeña producción que son posibles.

Lo que, no obstante, difícilmente se revertirá en generación de empleos en las actividades agrarias y, ciertamente no exageramos, en las actividades productivas agroindustriales.

Pequeño agricultor familiar y modernización

El resultado de la modernización agraria, que aparece claramente en la segunda situación ciclo-tendencia, arriba indicada, puede ser clasificada en tres grupos, fuera de aquel grupo que migró de los campos. El mayor de ellos, habita en establecimientos rurales que sirvan más como residencia de la familia. Puede contar con alguna producción mercantil tradicional, pero tiende a predominar la producción de subsistencia. Pequeños propietarios, medieros, ocupantes, cuya característica básica es la pobreza moderna, se agrupan con la característica de disponer de la mano de obra potencial para la economía en general.

Son pobres, prácticamente parias, no por residir en pequeños trozos de tierra, sino por no haber conseguido incorporarse a la modernización. Son millares, millones. A ellos retornaremos en el ítem siguiente.

Los otros dos grupos sociales de pequeños productores se incorporaron a la modernización agraria vía cooperativismo y vía sindicalismo. Conviene esclarecer que esas vías no agotan las formas prácticas de la incorporación, pero ciertamente abarcan a la abrumadora mayoría de productores incorporados, toda vez que es difícil la mantención del pequeño productor independiente en la modernización aquí descrita.

Por cierto que ya existía, en la situación cíclica inicial que apuntamos, la cooperativa en

la cual este productor estaba incorporado; así como el sindicato rural. Pero, tanto el mundo que tales organizaciones enfrentaban, como la organización productiva y distributiva de la organización familiar, eran otros.

La cooperativa, por ejemplo, construye y expande su carácter empresarial, en la fase cíclica inicial, y esta tendencia se acentuará en el ciclo siguiente. La cooperativa tiene a su cargo el control de varios productos, y puede comenzar a funcionar como agroindustria y hasta como supermercado, e incluso en algunos segmentos de la industria para la agricultura. Los pequeños productores familiares allí incluidos pasan a operar sus líneas productivas según los dictámenes de la organización cooperativa.

La organización como tal, con sus cuerpos técnicos y burocráticos, tienen su conducta dirigida básicamente para la competencia reinante en los mercados en que actúa. A esa estrategia de lucros, expansión y conquista de mercados está encuadrado el desempeño de los productores. Ya no es más la propiedad de la tierra y el empleo de mano de obra familiar lo que rige su comportamiento, sino la organización tecnoburocrática y la estrategia de la cooperativa lo que importa.

El pequeño productor se encuentra lejos de la cooperativa antigua, como de su mundo pasado. Si quiere participar de la decisión de cómo, cuánto y dónde producir, deberá hacerlo vía reuniones y asambleas que, por lo menos jurídicamente, reúne a técnicos, burócratas y productores.

El pequeño productor de antaño era un tipo socioeconómico que vendía su excedente obtenido en condiciones muy singulares. Su producción dependía de la capacidad productiva dada por la disponibilidad de recursos naturales y por el volumen de mano de obra familiar. Durante cierto tiempo podrá vender sus excedentes por un precio inferior a sus costos de producción, toda vez que éstos se componían casi exclusivamente de trabajo familiar y de los recursos naturales disponibles (tierra, leña, autosubsistencia alimentaria). Tales costos no eran monetarios: la mano de obra no recibía salario y la tierra no entraba en cálculo alguno. Su conocimiento empírico le reforzaba la independencia. Este pequeño productor, generalmente propietario,

controlaba y dirigía el cómo cuándo y dónde producir. Organizaba y supervisaba el uso y la intensidad de uso de mano de obra familiar, así como la utilización de los recursos naturales.

El control sobre estos elementos de la producción rural, permitía al pequeño productor familiar gestionar sus costos. Era capaz de aquilatar su éxito y su fracaso en la venta de su excedente a través de las mercaderías que adquiría. Percibía, claramente, que sus costos se habían elevado al ver que su patrón productivo y su patrón de vida se deterioraban. Resistía como podía. Intensificaba el uso del trabajo familiar y ampliaba el área utilizada. Manejaba y controlaba sus costos. Adversidades naturales junto con caídas continuas de los precios recibidos lo llevaban al empobrecimiento, a la pobreza rural, entonces, emigraba.

Sus relaciones con el mundo comercial y social se establecían básicamente a partir de la combinación tecnológica simple, tradicional, inserta en las relaciones comunitarias locales. Sus éxitos y/o fracasos, su autonomía, residía en la dinámica de este mundo, un mundo sobretudo rural y agrícola.

El pequeño productor familiar moderno tiene sus relaciones con el mundo comercial y social organizadas de modo distinto; así como distinto es su micro mundo. Combina no solamente mano de obra con tierra, aguas, semillas, animales y remanentes y cosechas anterior, sino también con insumos industriales, máquinas y servicios técnicos. Sus conexiones con la sociedad no se dan solamente a través de la venta de sus excedentes, pues pasa también por la compra de los elementos actuales indispensables para obtenerlos, y que son parte de sus costos de producción, expresados monetariamente.

Al incorporar los elementos fijos y de costos en la producción agraria, el pequeño productor necesita recuperarlos en el precio del producto, de lo contrario tendrá dificultades en repetir el ciclo productivo, y a mediano plazo, pasará a enfrentar situaciones de descapitalización y a moverse en el límite de la pobreza.

Su éxito y fracaso dependen no solamente de su familia y de las fuerzas naturales, sino de la productividad social, expresada en sus compras productivas, pues, ahora la industria, el comercio y los servicios en general forman parte de su producción singular. Su independencia y autonomía anteriores desaparecieron. Su manejo

técnico-económico fue devorado por la modernización agraria.

La determinación del precio del excedente está lejos de encontrar su determinación básica en el encuentro entre las cantidades ofrecidas con las demandas. Esta sobrepasa la organización en la que está asociado. La cooperativa se muestra como una forma de enfrentar el mercado (otras empresas) en la determinación de los precios y a través de ello, en las condiciones de control de los costos. Las cooperativas empresariales de hoy son grupos económicos que enfrentan a otros grupos en la competencia capitalista contemporánea. En estas organizaciones, los productores familiares son organizados por ellos.

Los sindicatos de pequeños productores familiares tienen, a grandes rasgos, conductas semejantes, incluso aquellos que aglutinan productores integrados a agroindustrias. En este último caso, como es conocido, los productores reciben de la agroindustria toda la orientación técnica, insumos y el adelanto financiero para asumir los costos necesarios de producción; la contrapartida es la oferta cautiva del excedente en las industrias procesadoras.

El hecho de que el pequeño productor ocupa el trabajo familiar, puede oscurecer la comprensión de su lugar en la estructura social; principalmente para los simpatizantes de la teoría valor-trabajo.

En la unidad productiva familiar se mezclan al igual que en las unidades tradicionales, trabajo, tierra e insumos industriales. Se mezclan por consiguiente salarios y renta, con los gastos monetarios efectuados con las compras industriales y los servicios técnicos, lo que proporciona la idea de que allí no hay una separación capitalista estructural entre trabajo y capital, como se observa en fábricas y tiendas.

Para muchos, ello fundamenta la idea de que esta unidad agraria no es capitalista, pues allí no ocurre la diferencia entre trabajo pagado y trabajo no pagado. Y de hecho, vista desde la perspectiva de la pequeña unidad familiar, la idea no deja de tener su razón de ser. Ocurre que esta perspectiva no es correcta, pues, vista la unidad productiva familiar desde el ángulo del complejo agroindustrial o de una cadena agroindustrial específica, esto es, de sus encadenamientos intersectoriales que sirven de base para la formación de precios en un economía

oligopólicamente regulada y de la repetición de los ciclos productivos, la cosa cambia de figura.

Primeramente, hay una separación visible entre costos monetarios (insumos, máquinas, servicios, ganancias, intereses), y costos no monetarios (tierra y mano de obra). Segundo, los costos naturales son sustituidos por costos monetarios (reposición de la fertilidad de la tierra o renta 2 en vez de renta 1); en el ámbito de la mano de obra, las adquisiciones en supermercados y negocios sustituyen la autosubsistencia. Directa e indirectamente, toda la unidad productiva se monetizó, contrayendo violentamente el papel atenuador de los elementos naturales en la generación y en la obtención de valores. El peso ontológico de la separación entre trabajo pagado y no pagado se sumerge en el fenómeno de reproducción de la unidad familiar, en la actual competencia intercapitalista.

En el momento de repetición de su proceso productivo, el productor familiar tendrá que obtener sus gastos como los elementos fijos y de costo adelantados por la agroindustria o por la cooperativa, y aún continuar con la adquisición de bienes de insumos corrientes (alimentos, calzados, vestuarios, etc.). O sea, deberá actuar como cualquier pequeño empresario: pagar sus insumos y los salarios para sus familiares. Su aspiración será obtener un excedente físico tal que, multiplicado por el precio, le permita comprar medios de producción y, por lo menos, mantener su nivel de vida.

Realidades y aspiraciones idénticas a cualquier micro o pequeño capitalista. Desde la óptica de la agroindustria o de la cooperativa, este productor que trabaja en su propia tierra con mano de obra de su familia, es un trabajador a domicilio, igual a las costureras autónomas de las grandes empresas textiles. Es como un trabajador a domicilio, que pone en marcha sus aspiraciones de pequeño capitalista. Su lucha social no es por el aumento de salarios, los que en parte administra, sino por el aumento del precio del producto. Su lucha técnico-económica, fomentada por la agroindustria y por la cooperativa, es por el aumento de la productividad. De esa manera, su conducta oscila en el espectro formado por su doble carácter (pequeño capitalista y asalariado a domicilio, el cual depende de la estrategia. En términos sociales, su posición podría más bien ser descrita como la de

un grupo integrante de la nueva clase media agraria.

El cooperativismo y el sindicalismo de los pequeños productores familiares, tal cual fue aquí indicado, son impactos de la modernización. En comparación con la época anterior a este proceso, se puede aseverar que hubo un cambio estructural en su posición social.

Su rebeldía y participación en movimientos sociales y reivindicativos es claramente moderna, de clase media, y arranca de su incapacidad inmediata para cubrir las exigencias sociales modernas de gastos corrientes (salud, educación, pasatiempos, imprevistos) y en intensificar los gastos productivos. El contexto urbano que lo envuelve -aunque habite en el campo o sea, la sociedad urbana más laica, más pluralista, más sofisticada, más telecomunicativa, no entraba su carácter reivindicativo; al contrario, lo refuerza, en un clima general de garantías democráticas.

¿Y los productores familiares anacrónicos?

El resultado más terrible de la modernización recae, sin duda alguna, sobre los productores familiares pobres. Desorganizados, sin voz. Millares, sino millones, que habitan en y un pedazo de tierra y que, como máximo, sirven para el resto de nuestras sociedades como una reserva de mano de obra barata y descartable. Enfrentados a la tendencia cíclica, su destino social en cuanto a productores es trágico.

Hay que considerar que la modernización no disolvió las cuestiones agrarias en cuanto conjunto de problemas que afectan a los productores de las actividades agrarias. La modernización se compone de un conjunto de cosas: la especulación fundiaria, la concentración de la tierra, los precios recibidos y pagados, la comercialización, el almacenamiento, los caminos, las comunicaciones, el cooperativismo, el sindicalismo, la tributación, etc.. Y en los más diferentes niveles: local, regional, nacional e internacional. Aparece, pues en el intertanto, un nuevo nivel impuesto por la modernización.

En este sentido, las reivindicaciones de los grandes, medianos, pequeños y microproductores modernos son claras: políticas agrícolas, política tributaria, políticas cambiaria, creación de mercado de tierras y de productos, etc.. Tales

grupos sociales se robustecen aún más con la democratización, y hacen prevalecer los problemas agrarios en la agenda política.

Por otro lado, hay que considerar cómo pensar en la incorporación de los millones de pobres y miserables en el actual patrón agrario moderno. Aún admitiendo que los salarios reales de los consumidores se elevan significativamente, y que millares de nuevos consumidores ingresen como tales en la estructura social, y que la demanda por bienes agrarios y agroindustriales internacionales aumente; admitiendo todo eso, resta una pregunta ¿es indispensable incorporar más productores para elevar la oferta?

Si se admitiese la expropiación de los gigantes latifundios, incluso en regiones modernas, la expropiación de tierras no productivas, la obtención de grandes áreas vía tributación progresiva, restaría una pregunta ¿qué hacer con estas tierras? ¿utilizarlas en el intento de ampliar el número de pequeños productores familiares? Y con esto, o sea, con la propiedad de alguna tierra y con alguna ayuda para alcanzar la modernización ¿se obtendría empleo y renta? ¿Será esto posible? Y más: ¿será esto necesario?

La cuestión es bastante delicada, y merece algunos comentarios.

Una visión correcta sobre la tierra, contra su uso puramente especulativo, y que ella puede ser considerada como un bien social público, no puede ignorar otros aspectos. Que la moderna producción agraria de décadas pasadas, por ejemplo, que aún puebla el pensamiento telúrico de varias organizaciones sociales y políticas, se encuentra enteramente dislocada mirando al nuevo contexto agrario.

La visión productivista que aún perdura en los ideales agraristas se muestra incapaz de colocar la cuestión crucial de empleo y renta en el conjunto del desarrollo nacional y, cada vez más, del Area Sur del continente.

Nuestra idea es que la tierra no es más que un medio para resolver la tragedia o la maldición acarreada por la modernización agraria para esos millones de individuos. Solamente el desarrollo industrial, comercial y de servicios podrá permitir redireccionar el destino de esta gente socialmente fuera de época; y ello pasa por nuestra capacidad de reorganización social y política cuyo principio reside en la superación de la crisis fiscal del Estado.

A despecho del profundo apego que el reformismo agrario tradicional mantiene en nuestra psicología social, pienso que eso cabe ser reinterpretado como una aspiración difusa de repensar el patrón de desarrollo y, entonces, reponer la cuestión fundiaria, el destino social de la tierra y de esas legiones de pobres. Y se puede pensar, para después de la producción. Se puede pensar en nuevos núcleos urbanos, de casas, de escuelas, de hospitales, de centros de

madres, de reserva ecológica, de centros de prestación de servicios económicos y sociales, locales y regionales, como áreas de turismo y otras. Y todas estas actividades generando empleo y renta. No hay por qué no pensar aún en colonización y asentamientos, no como una aventura sociopolítica que cumple sueños telúricos fundados en una visión pastoral de la vida social, sino como un avance en la modernización.

3.1.1 Comentarios de Maximiliano Cox, Subsecretario de Agricultura de Chile.

En primer lugar, debo explicar que pueden haber algunos problemas de comprensión en mis comentarios. En parte porque recibí el trabajo en portugués y en parte por problemas en la reproducción del material escrito. Sin embargo, la asistencia a la exposición del doctor Müller me ha permitido afinar un poco más la apreciación del trabajo. Sin embargo todavía me quedan algunas dudas: por ejemplo, no sé lo que es "patamar".

En todo caso, el trabajo es una valiosa contribución y creo que va a ordenar en buena medida el tema. Pienso que plantea los temas centrales del problema de la modernización y de la pequeña agricultura, y que es especialmente estimulante en ese sentido.

En especial, me pareció muy interesante la caracterización que se hace de la modernización agrícola. Se plantean dos grandes características de la modernización del sector agrícola: una es la reestructuración de la importancia relativa de los factores productivos. Es decir, disminuye la importancia relativa de la tierra y de los factores tradicionales de producción, y comienzan a tomar mayor importancia los factores más modernos. Me refiero a formas de capital específicos y sobre todo a la tecnología, o sea al conocimiento aplicado a la producción en forma sistemática y precisa. El otro aspecto central que plantea el trabajo, es el proceso de monetarización y, por lo tanto, el proceso de interrelación cada vez mayor que va teniendo la agricultura con los otros sectores productivos.

Este aspecto, a mi juicio, determina uno de los factores centrales o claves para explicar la exclusión de algunos grupos del proceso de modernización; sin embargo, no me pareció verlo reflejado suficientemente, en el trabajo.

Creo que el hecho de que la agricultura deje de ser autosuficiente y comience a relacionarse estrechamente con los otros sectores productivos, y a depender en mayor medida -cada vez mayor- de las políticas y de las acciones de otros

sectores, representa un serio problema para su administración. Los que estamos administrando política agraria vemos como un drama la pobreza de instrumentos con que contamos, más aún si observamos el efecto incontrarrestable que tienen los instrumentos, por ejemplo, de política macroeconómica sobre el desempeño en el sector.

Es algo incluso angustiante desde el punto de vista del sector agrícola; sin embargo es una realidad. Como decía, esta mayor interrelación entre el sector agrícola y los otros sectores productivos y las políticas macro, es precisamente uno de los elementos que explican el grado mayor o menor de inserción de los distintos actores productivos al interior del sector en el proceso de modernización.

Justamente son aquellos que tienen la capacidad de interrelacionarse con los otros sectores productivos en mejor forma, los que logran insertarse en forma óptima para sus intereses. En cambio, quienes se han quedado en el sector agrícola como era anteriormente, o sea en un sector agrícola no interrelacionado, tendiente a la autosuficiencia, son quienes tienen mayor dificultad para insertarse.

El otro elemento que me pareció interesante en el trabajo cómo las distintas tendencias económicas, no sólo los ciclos, sino que las tendencias generales económicas, se han traducido en estrategias específicas de inserción del sector agrícola en la modernidad. El ciclo de expansión modernizante, digamos de inversión, que tiende a coincidir con el ciclo de adquisición de la deuda; y después, el ciclo de ajuste necesario para poder pagar esa deuda, que repercute en el sector agrícola en términos de que se tiende a terminar el proceso de expansión, de capacidad instalada y se tiende, entonces, a buscar un financiamiento cada vez mayor de operación.

Müller mencionó un tercer ciclo, intermedio, en que el rol del Estado se tradujo fundamentalmente en la fijación de precios. Me parece que en

algunos países puede ser ese el elemento crucial; para nosotros, por ejemplo, la Reforma Agraria tuvo un efecto sustancial en el proceso de modernización. Habría sido muy difícil visualizar la expansión que se ha producido en la agricultura moderna chilena con el patrón de tenencia que teníamos antes de los años 60. Entonces, creemos que un factor crucial en la modernización del sector fue precisamente el proceso de Reforma Agraria, tanto en términos de generar una tenencia más fácil que permitiera adaptarse a los cambios que venían como el dejar de lado el expandirse horizontalmente y no verticalmente. La Reforma Agraria obligó a los agricultores a una expansión vertical; al limitarles el tamaño, obligó a una inversión mucho mayor en los predios más pequeños y generó las bases para la modernización posterior.

Otro aspecto de importante destacar y que, en alguna medida, me pareció ver algún grado de contradicción es algo que señalaba al principio de su exposición, me refiero al hecho de que este proceso está esencialmente concentrado, en términos de productos, en términos de productores y en términos de regiones.

Digo que advertí una cierta contradicción porque él mencionó que al principio, el proceso de modernización habría permeado a todos los estratos de productores, incluyendo a los micro productores. Observando el proceso de Chile, veo que, en general, el sector de pequeña agricultura participó muy escasamente en el proceso de modernización. Un trabajo que hicimos con anterioridad a ocupar este cargo, llega a la conclusión que alrededor del 90% del crecimiento agrícola, entre los años 77 y 87, fue obtenido fundamentalmente por la agricultura comercial. Esto quiere decir que los sectores campesinos obtuvieron solamente alrededor de un 10% de ese crecimiento. Entonces, si bien hay casos de pequeños productores insertos dentro del proceso de modernización, son realmente las excepciones; uno normalmente los singulariza y son los mismos casos que se repiten de un lado a otro. Incluso creo que eso sucede en buena parte de América Latina. Hay una cooperativa famosa allá en Guatemala, "Los dos Pinos" me parece que se llama; después hay otra en Honduras: "Frutos del sol"; otra en Uruguay, me parece, una cooperativa lechera. O sea, son tan pocos los casos que uno puede citar y contarlos con los dedos de las manos.

En el caso de Chile la Cooperativa "Peumo", por ejemplo. O sea, son realmente casos que ya son famosos, en la literatura incluso. Lo que a mi juicio caracteriza el proceso de modernización es precisamente su concentración. Y en el caso de Chile, fundamentalmente en los productores medianos y grandes, los productores comerciales, los rubros de exportación, o sea los rubros hortofrutícolas y forestal, que tienen características de producto industrial. Y esto ocurre en ciertas regiones; en el caso de Chile, fundamentalmente, en el valle central de riego. Los sectores de secano, de precordillera y de cordillera de la costa, en buena parte quedan al margen de este proceso.

¿Por qué se produce eso? El tema de las barreras a la entrada de la modernidad, no me quedó claro ni en el texto ni en la exposición. Las razones que el autor aduce para las barreras de entrada, algo relacionado con la oferta de mano de obra no les veo mucha relación.

En cambio, a mi juicio, la barrera principal está en la información. Precisamente en un proceso que está tan interrelacionado y que por estar interrelacionado con los sectores más dinámicos está cambiando constantemente. Quien no esté informado se va quedando atrás, sencillamente. Creo que la información es un elemento clave; tanto la información tecnológica, como la información de mercado. Hemos tendido a privilegiar la información tecnológica porque probablemente es la más simple de transmitir; sin embargo, tanto o mucho más importante es la información de mercado: qué está sucediendo en los principales mercados, cuáles son las formas mejores de inserción, cuáles son esquemas exitosos de inserción, cuáles son los cambios que se preveen en los mercados, cómo puede insertarse una pequeña agricultura en estos mercados. Esas son informaciones claves para que el sector de la pequeña propiedad pueda insertarse en una situación más moderna. Creo que nuestra realidad, la realidad de América Latina, se diferencia de la realidad de otras áreas del mundo. Hay problemas cuando la pequeña agricultura está en competencia con la mediana y grande; es muy distinta la posibilidad de inserción que cuando existe una cierta homogeneidad de estructura de tenencia.

Pensemos en los países del Asia donde hay una homogeneidad muy grande en términos de tenencia pequeña; allí las grandes empresas

agroindustriales que requieren de producción agrícola para obtener su negocio no tienen más alternativa que irse al pequeño agricultor porque no hay otro a quién pedirle que produzca. Sin embargo, cuando estamos en una situación en que hay agricultores pequeños y grandes, el efecto sombra, imán, que produce la agricultura comercial sobre los entes que se interrelacionan con la agricultura, es extremadamente alto. Entonces la labor del Estado tiene que tender a contrarrestar estas especies de costos transaccionales que debe enfrentar el productor industrial o el agroindustrial o el comercializador en general. Ahí es donde vamos a algo que señalaba el autor: el rol de las cooperativas y de los sindicatos.

Tiendo a entender el rol de las cooperativas como rol de las organizaciones de pequeños productores. O sea, yo no me circunscribiría a las cooperativas. Hay una serie de otras estructuras institucionales que pueden ser más eficaces que las cooperativas. Dentro de la cooperativa se tiende a dar un grado de irresponsabilidad de los socios con relación a la organización, que es difícil de contrarrestar, sobre todo cuando los socios son de nivel educacional relativamente bajo. En cambio, organizaciones voluntarias de pequeños productores donde haya una relación más estrecha entre los resultados y el grado de involucramiento del socio es un mecanismo más efectivo de inserción del pequeño agricultor. En ese sentido creemos que es importante la capacidad de agrupación que pueda generar el Estado, y de facilitación de estas distintas formas de organización que se puedan dar los pequeños agricultores para insertarse mejor en el mercado.

También creo que es importante algo que se señala en el trabajo: el rol que puede cumplir la agroindustria en la inserción de la pequeña agricultura en la economía moderna. El modelo Iansa en Chile es un caso típico de una inserción efectiva de la pequeña agricultura en una producción moderna a nivel adecuado. Hay que ver cómo lograr que esta agroindustria se oriente hacia la pequeña agricultura y contrarrestar el efecto imán que tiene la agricultura comercial sobre la agricultura campesina.

En el aspecto de los sindicatos, me pareció entender que se refería también a sindicatos de productores; sin embargo, veo un rol muy importante para los sindicatos de trabajadores en

la inserción del sector sin tierra en la economía moderna. Fundamentalmente en términos de proveer una capacidad de negociación alternativa frente a la posición holdinogsónica (?) en que se encuentra, en buena medida, la agricultura comercial en el aspecto de contratación de la mano de obra. Entonces, vemos un rol esencial al sindicato de trabajadores para poder captar una mayor proporción del excedente que se genera a través de esta modernización.

Finalmente, para el sector de parias que define el autor, se plantea solamente el proceso de industrialización y se deja de lado, la posibilidad de la distribución de tierras. Efectivamente, no veo una solución global al problema vía distribución de tierras, por la sencilla razón de que, por lo menos Chile, no tiene posibilidad de distribución equitativa y masiva de tierras que tenga un efecto realmente importante en los sectores de agricultura muy pequeña. El poder proveer lo que llamamos un fondo de tierra, permitiría acceder a la propiedad a grupos de trabajadores o de pequeños empresarios que por x razones no tienen acceso a la tierra; con ello podría enriquecerse la base empresarial del país.

La salida por el lado de la industrialización es, efectivamente, la que ha sucedido en todos los países que se han desarrollado en el mundo. Ocurre cuando el proceso de industrialización, unido al proceso de planificación y control demográfico, va generando un proceso de escasez relativa de mano de obra lo que va provocando un desarrollo más equitativo de todo el país. Sin embargo, creemos importante apuntar a políticas globales de industrialización que fomenten la industrialización intensiva en mano de obra y no la simple copia de modelos tecnológicos industriales de países desarrollados que responden a una relación de precios totalmente distinta a la que enfrentamos nosotros.

Creemos que la política macro tiene que orientarse precisamente en ese sentido. A la vez, esta industrialización, sea desconcentrada, o sea, sustancialmente ubicada en los centros de concentración de población rural para que vaya, precisamente, provocando un desarrollo geográficamente homogéneo. De otra manera, entramos en todos los problemas de la metropolitización que Chile hoy día está viviendo en forma tan violenta, fundamentalmente, yo diría, por la liberación de los medios

de comunicación. Porque antes no se conocían los índices de criminalidad y otras cosas que hoy día se editan en todos los titulares.

De todos modos, creo que es importante que la población urbana entre en conocimiento y se sensibilice con estos problemas; que vea el descuido que se ha tenido en relación al desarrollo

rural; y que aprecie la necesidad de adoptar medidas que fomenten en forma directa -aún contra las grandes normas del mercado, aún contra la economía de bienestar neoclásica-, la concentración de la producción industrial en aquellas áreas que hoy día están más subdesarrolladas.

Gracias.

3.1.2 Comentarios de Basilio Nikiporoph, Paraguay

1. El autor enfoca la modernización agraria como la realización de dos procesos simultáneos:

- La agroindustrialización de la agricultura.
- La industrialización de la agricultura.

Estos procesos se hacen claramente visibles cuando se analiza la producción agraria por el lado de la oferta y por el lado de la demanda. La producción agraria tiene un resultado, un producto u oferta. Este producto ha cambiado: la actividad agraria hoy produce agroindustria. Esto es lo que significa la agroindustrialización de la agricultura. Cuando se observa la producción agraria por el lado de la demanda, se examina qué es lo que el productor agrario requiere para realizar su producción. En la medida en que su producto es un producto agroindustrial, la demanda del productor de hoy consiste en una demanda de productos industriales: insumos, maquinarias, servicios técnicos. Esto es lo que configura la industrialización de la agricultura.

2. Estos dos procesos están ligados a otros tres:

- La pérdida de importancia relativa de la tierra para la producción agraria.
- La monetización de los costos de producción: gastos en insumos, maquinarias, servicios e intereses.
- La monetización de los gastos corrientes del presupuesto familiar: alimentación, vestuario y calzado, salud e higiene personal, mantenimiento de la vivienda, recreación, otros.

3. El proceso de modernización es irreversible y destruirá inexorablemente a la agricultura anacrónica y a la organización técnica,

económica, financiera, gerencial y cultural que le corresponde.

4. La modernización implica cambios significativos en varios aspectos de la actividad productiva agraria:

- Cambios en la función de producción de la unidad: el predominio de tierra y mano de obra es sustituido por el de capital e insumos industriales.
- El conocimiento empírico del productor tradicional es reemplazado por servicios técnicos especializados.
- Cambios en la organización de la producción: los familiares no remunerados pasan a ser asalariados cuyo ingreso depende de su productividad marginal (los costos naturales dan paso a los costos mercantiles o sociales)
- Los costos de producción revelan ahora el peso dominante de elementos fijos que deben ser recuperados: inversiones en capital fijo, uso de insumos industriales, y otros.

5. El proceso de modernización refleja la secuencia de ciclos y tendencias de las economías del Cono Sur latinoamericano en las tres últimas décadas. Se destacan tres ciclos en este largo período:

a) Uno expansivo, en que las políticas crediticia y fiscal del Estado crean las condiciones para el acceso masivo de unidades productoras al club de empresarios modernos.

b) Otro dominado por el problema de la deuda externa; ciclo durante el cual el financiamiento a las unidades modernas excluye sistemáticamente rubros de inversión y reinversión, limitándose el crédito al financiamiento de costos operativos. Consecuencia: el segmento moderno de la producción agraria debía producir

con la capacidad instalada. Se fortalecen así las barreras que dificultan el acceso al sector moderno.

c) El ciclo actual, en que se resalta la competencia capitalista a través de las innovaciones tecnológicas. La absorción de tecnología refuerza la tendencia a la elitización del sector moderno. Se ensancha el segmento marginal o anacrónico. Se agudiza la pobreza moderna, ya no se trata de la pobreza rural tradicional, referida estructuralmente al complejo latifundio-mini-fundio. Es la pobreza de millones de pequeños productores rurales que serán expulsados del sector productivo agrícola.

6. La innovación tecnológica favorece la tendencia a la especialización. A su vez, la integración económica de los países del Cono Sur ejerce una influencia en el mismo sentido: la integración acelerará la especialización en cadenas agroindustriales; más aún: en segmentos de estas cadenas. Dado que la innovación tecnológica es siempre cara, ella implica inversiones iniciales de nivel crecientemente elevado, lo cual acentúa la dificultad de acceso al sector moderno. Esto, sin embargo, no significa que la innovación sea anti pequeña producción. De hecho, innovaciones tales como las tecnologías biológicas y la microelectrónica, están particularmente abiertas a la organización de la producción en parcelas familiares, y a mecanismos típicos de las unidades pequeñas, como la subcontratación de mano de obra y la descentralización de las decisiones referentes a qué, cómo y dónde producir.

7. La modernización ha conllevado la organización de los pequeños productores. Raro es el caso de unidades productoras pequeñas que han logrado acceder al club de productores modernos sin recurrir a los tipos más diversos de organización: cooperativas, asociaciones, empresas comunitarias, y otras.

8. Quedan, finalmente, las unidades tradicionales que no han podido incorporarse al proceso de modernización. Son los nuevos pobres rurales, anacrónicos en cuanto a lo que producen y a cómo lo producen, pero no en cuanto a su inserción en el mercado laboral no agrícola: su fuerza de trabajo se convierte en fuente de ingreso extra-predial. Son los campesinos semia-

salariados que, por su contacto con el sector moderno, han logrado asimilar muchas de las pautas capitalistas, propias de dicho sector.

El autor expresa ¿Qué hacer con estos pobres agrícolas? ¿Cómo incorporarlos al actual patrón agrario moderno? Aun cuando se suponga que la demanda agregada por productos agrícolas se expandirá en los años por venir, quedaría por responder esta pregunta: ¿Es indispensable incorporar más productores agrícolas para satisfacer esa demanda incrementada? Y, admitiendo que todos los latifundios fueran eliminados por expropiación o compra, ¿Qué hacer con estas tierras? ¿distribuir las para crear nuevas parcelas familiares agrícolas, incluso modernas? Más que preguntar si esto es posible, cabría preguntar si ello es necesario. La moderna producción agraria prescinde de más brazos para obtener una producción agraria mucho mayor, y de mejor calidad. La tierra -concluye el autor- "no es más un medio para resolver la tragedia o la maldición acarreadas por la modernización agraria para esos millones de individuos. Solamente el desarrollo industrial, comercial y de servicios permitirá el redireccionamiento del destino de esta gente socialmente anacrónica".

9. En definitiva, Müller concibe la modernización agrícola como un proceso irreversible que afecta a la estructura de la producción agraria, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Por el lado de la oferta, el producto agrícola es hoy un producto agroindustrial. Esto condiciona cambios sustantivos en el lado de la demanda: el productor agrícola necesita ahora productos industriales para realizar su oferta.

Brevemente, la modernización agrícola es la agroindustrialización de la agricultura (su oferta es agroindustrial) y la industrialización de la agricultura (sus rubros de costos son productos industriales: maquinarias, insumos, servicios técnicos, etc.). La agroindustrialización y la industrialización de la agricultura crean las condiciones del actual patrón agrario moderno: monetización, predominio de elementos fijos en los costos de producción (maquinarias, equipos, insumos industriales), sustitución del conocimiento empírico y autárquico por la dependencia respecto de servicios técnicos especializados, la incorporación de la unidad productiva a

diversas formas de organización con poder de mercado y, sobre todo, la absorción de innovación tecnológicas dinámicas. Todos estos condicionamientos estrechan el acceso al club de los modernos y favorecen el ensanchamiento del segmento campesino marginal.

El proceso de modernización es irreversible y el destino de los marginados debe buscarse en otro sector, no en el agrícola. Aunque expropiemos todos los latifundios para convertirlos en modernas parcelas familiares, con apoyo técnico y crediticio, el proceso advierte que no hacen falta más productores agrícolas. La eficiente producción agraria moderna prescinde de brazos y de tierra. Es un devorador de tecnología innovadora. La industria crea esta tecnología. La agricultura la utiliza y difunde. El comercio y los servicios refuerzan esta difusión. En los procesos conexos a la producción y difusión de las nuevas tecnologías deben explorarse las futuras oportunidades de empleo de los pobres agrícolas que hoy no pueden incorporarse al patrón agrario moderno.

10. Esta visión del proceso de modernización agrícola, no se aplica al caso paraguayo. Opuestamente a lo que ofrecen las experiencias de Brasil, Argentina o Uruguay, el desarrollo agroindustrial e industrial en el Paraguay todavía siguen siendo objetivos que sólo podrán ser alcanzados en los plazos mediano y largo. En consecuencia, el producto de nuestros oferentes agrícolas, incluso de lo más modernos, dista mucho aun de ser un producto agroindustrial.

De acuerdo con esto, el Paraguay no estaría ingresando todavía en el club de los modernos productos agrícolas. Lo que Müller plantea como característica de la explotación agraria moderna -es decir, su agroindustrialización y su industrialización- sólo parcial y debilmente aparece en el escenario agrario paraguayo. Esta reflexión me mueve a considerar que el enfoque de Müller es adecuado para el caso de países relativamente industrializados, pero no cuando se pretende aplicarlo a experiencias como la paraguaya, en que la producción agrícola no es, básicamente una producción agroindustrial. Sin embargo, nadie dudaría de calificar de modernas a las explotaciones de tipo farmer, a las medianas y a las grandes unidades extensivas agroexportadoras que se especializan en la

producción de soja y trigo. El criterio de Müller aparece así como demasiado restrictivo como para incluir experiencias como las de Paraguay.

Pero, al margen de lo adecuado o no del criterio de modernización elaborado por Müller, queda por considerar sus consecuencias en el terreno de la práctica política, o, si lo prefieren, de la política práctica. En el caso paraguayo, por muchas razones, pero, sobre todo porque estamos pretendiendo caminar hacia la democracia, la práctica política debe ser una política práctica. Hoy, no mañana, debe aliviarse la presión de los campesinos sin tierra. No podemos decirles "nunca serán socios del club de los modernos". Tampoco podemos decirles que lo serán, a riesgo de ser demagógicos. Pero tenemos la obligación de mejorar la estructura agraria actual y lograr una distribución más equitativa de la tierra. Y esto no solamente por razones políticas. En un sentido estrictamente económico, la incorporación de parcelas familiares modernas adicionales sigue siendo una necesidad en el Paraguay.

La unidad moderna, parcialmente especializada, con inclusión de rubros agrícolas y pecuarios que garanticen el autoconsumo y la producción de renta, todavía es un modelo que debe ser desarrollado en el Paraguay. Hay que advertir que la excesiva especialización agrícola a que nos ha conducido la inserción en el mercado internacional, ha significado, al mismo tiempo, el abandono de cultivos tradicionales históricamente consumidos por el mercado interno. Dicha producción ha sido sustituida por importaciones provenientes de los países vecinos, señaladamente de Argentina y el Brasil. En el puro segmento de la sustitución de importaciones agropecuarias, tiene hoy el Paraguay el potencial de ensayar modelos de producción agraria con elementos modernos, aunque sin que lleguen a configurar el prototipo de unidad moderna, tal como lo entiende Müller.

En otro aspecto, es claro que el enfoque de Müller tiene el mérito de advertir sobre la irrenunciable necesidad de impulsar el desarrollo de los sectores no agrícolas para la asignación del excedente agrícola poblacional a ocupaciones productivas. Esto destaca la verdad de que el desarrollo rural debe apoyarse en el desarrollo de otros sectores que no sean exclusivamente el agropecuario. Del mismo modo, la tarea gigantesca de transformar la estructura agraria

nunca será suficiente si no se encara, desde hoy y con la agresividad requerida, una estrategia multisectorial de desarrollo rural, en la que el desarrollo de la agroindustria y su articulación a la reforma agraria constituyan pautas sistemáticas, y no simples aditivos a los programas de asentamiento y colonización.

Y aún si esto nos conduce a la agroindustria-

lización de la agricultura y a su industrialización, espero haber recogido las advertencias graves y profundas contenidas en el estupendo trabajo de Müller, y que nos servirán para ir examinando, desde ahora, alternativas viables para eludir o minimizar el peso de los efectos menos deseados de la modernización agraria.

3.2 ROL DE LA ECONOMÍA CAMPESINA EN LAS ESTRATEGIAS DE REACTIVACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO

Por Susana Aparicio

I. INTRODUCCION

En este trabajo se realiza una primera aproximación al actual rol de la economía campesina en los países del Area Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

El Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria de América Latina y el Caribe, PLANALC, en su propuesta para el Area Sur, parte por reconocer que "el desarrollo agropecuario de las últimas décadas no ha influido necesariamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, compuesta por minifundistas, trabajadores rurales y productores sin tierra. Por el contrario, en algunos casos, las tendencias señaladas han provocado procesos de marginalización rural de diversos tipos". IICA, 1989.

La constatación de esta realidad lleva a que se deba dar especial preocupación a estos grupos agrarios a fin de garantizar el desarrollo económico y social con equidad, tal como se plantea en los lineamientos del PLANALC.

Con este marco, este trabajo se propone analizar en un primer punto las características generales que ha tenido el crecimiento agropecuario en la última década, cuáles han sido los rubros principales que explican su dinámica y sus repercusiones diferenciales sobre la población rural.

Un segundo aspecto a analizar es el papel de la economía campesina en este nuevo modelo de crecimiento, sus transformaciones y su presencia en los distintos países.

En un tercer apartado se toman algunas experiencias de proyectos con campesinos a fin de analizar las condiciones que viabilicen el crecimiento y mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los

sectores campesinos y pobres rurales.

Por último, se proponen algunos lineamientos que permitan formular políticas diferenciadas para el sector a fin de garantizar el objetivo de lograr un desarrollo económico y social con equidad.

1. El crecimiento del sector agropecuario en el período reciente

En las últimas décadas, América Latina y en especial, los países del Area Sur, han sufrido profundas transformaciones; el papel del agro cambió.

En la etapa sustitutiva de importaciones, el sector agrario y, en especial los sectores subalternos del agro, eran vistos como demandantes de los desarrollos industriales urbanos, oferentes de mano de obra barata para la manufactura y oferentes de alimentos baratos para las clases asalariadas. Sin embargo, el agro era en gran medida, el que, a través de sus exportaciones, proveía las divisas indispensables para garantizar la importación de insumos industriales clave. Su incapacidad o lentitud de crecimiento provocaba frecuentes crisis de balanza comercial.

En aquellos países con estructura de distribución y tenencia de la tierra muy concentradas y con alta presencia campesina, las reformas agrarias constituían la salida para provocar un desarrollo más equilibrado.

Este modelo se agota, el creciente endeudamiento externo de los países del área, la nueva reorientación de la economía mundial, las políticas proteccionistas y de seguridad alimentaria de los países del Norte, actuaron como un efecto de pinzas sobre las débiles economías de los países de la región.

Las políticas de ajuste impulsadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo condicionando el otorgamiento de préstamos a los países, provocaron cambios sustanciales por los cuales comienza a perfilarse el desarrollo de un nuevo modelo de acumulación así como otra inserción de las economías latinoamericanas en el mundo.

Este nuevo modelo de acumulación, las tendencias generales de la economía mundial, la internacionalización de los capitales y el papel del agribusiness, habrán de incidir heterogénea y fuertemente sobre el sector agropecuario.

El nuevo régimen social de acumulación promueve la traslación de ingresos y de excedentes hacia sectores concentrados, muchas veces ubicados fuera de la región. La exportación y el consumo de los sectores internos de altos ingresos son los sectores demandantes. El producto bruto de la mayoría de los países se estanca o crece muy lentamente.

La industria manufacturera, orientada hacia la producción del mercado interno, en especial, bienes de consumo masivo y servicios para los asalariados, se estanca e inclusive decae su producto.

Mientras que en el modelo anterior el sector dinámico, en términos de generación de producto y empleo era la industria, en este modelo el responsable del crecimiento es la agricultura moderna, altamente mecanizada y poco generadora de trabajo. Parece instaurarse un régimen social de acumulación socialmente desarticulado 1/.

El resultado de estos procesos fue una creciente baja en los niveles de empleo y salarios; aumentó la desocupación y la subocupación, los salarios reales y los niveles de vida disminuyeron notablemente.

Los datos recientes sobre la pobreza en nuestros países muestran que la misma ha avanzado, alcanzando en las áreas rurales proporciones muy importantes: 43% en Argentina en 1980 (INDEC, 1984); 73% en Brasil en 1980; 50% en Paraguay en 1978 (De Janvry Alain; 1989).

1/ Alain de Janvry denomina modelo de desarrollo socialmente desarticulado a aquél cuyos sectores dinámicos, con capacidad de acumulación, tienen sus posibles alianzas, sus compradores, fuera del país, y por lo tanto intereses distintos en términos del desarrollo nacional.

En este contexto, el sector agropecuario reveló tener una mayor capacidad de adaptación a las nuevas condiciones de la economía de los países de la región. En efecto, en las décadas del 60 y 70 el producto bruto agropecuario creció el 3,3% y 3,6% respectivamente 2/; en la década del 80 aunque descendió a aproximadamente el 1,9%, se mantuvo por encima del crecimiento del producto total 1.0% 3/.

Si bien el sector agropecuario crece, este crecimiento es heterogéneo según los distintos rubros productivos. Así en Argentina, el producto bruto agropecuario creció a tasas anuales que rondaron el 4-5%, llegando en algunos años al 7%. Los principales rubros agropecuarios que crecieron desde los 70 se concentran en cinco cultivos de exportación: maíz, trigo, soja, sorgo y girasol, manteniéndose estable la ganadería, destinada en su mayor parte al consumo interno, y perdiendo importancia relativa los cultivos industriales ligados a la industria manufacturera doméstica.

En Chile, la agricultura crece hasta 1974 y 1983 entre un 1,7 por ciento a 2,0 por ciento anual, tasa que alcanza el 3 por ciento entre 1981 y 1986, siendo los principales responsables de este crecimiento los rubros frutícolas y la silvicultura, ambas producciones ligadas a la exportación. 4/

En Brasil, el producto agropecuario crece a una tasa media del 4,1% entre 1980 y 1988, creciendo su producción tanto en los productos destinados al mercado doméstico maíz, feijao, arroz, trigo, como los destinados al mercado externo soja, naranja, caña de azúcar. 5/

Como se desprende de estos datos, el crecimiento del sector estuvo estrechamente ligado a las exportación y a la expansión de complejos agroindustriales.

Por otra parte, el crecimiento no sólo fue heterogéneo entre rubros productivos, sino que además fue diferencial respecto a qué sectores

2/ Datos tomados de Jordán, Fausto, (compilador, 1989): "La Economía Campesina: Crisis, Reactivación y Desarrollo". IICA, San José, Costa Rica.

3/ Datos tomados de De Janvry, Alain 1989: "Impacto de la Crisis en la Economía Campesina de América Latina", en Jordán, Fausto; op. cit.

4/ Datos tomados de Gómez, Sergio y Echenique, Jorge, (1989): "Las Dos Caras de la Modernización". AGRARIA-FLACSO. Santiago.

5/ Datos tomados de Giordano Delgado, Nelson (1990): "Políticas Diferenciadas de Desarrollo Rural". Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural. IICA.

sociales se beneficiaron. Como se verá en el punto próximo, en el Area Sur los principales sectores que avanzaron en este proceso han sido los empresarios agropecuarios, deteriorándose el papel de la agricultura campesina.

2. La agricultura campesina en el contexto de crecimiento agropecuario.

2.1 Conceptualización utilizada

El concepto de campesinado ha sido ampliamente debatido en la literatura académica, existiendo relativo consenso en caracterizarlo como aquellos productores agropecuarios que desarrollan sus actividades productivas en tierras sobre las cuales tienen algún grado de control ocupación, arriendo, aparcería, propiedad y que basan su producción en la utilización del trabajo de su familia. Carecen de capital, disponen de escasas superficies de tierra y/o agua, y transfieren a otros sectores de la sociedad parte de los excedentes que pudieran producir. Su escaso poder de negociación en los mercados, derivado de los volúmenes mínimos que transan, los lleva a situaciones claramente asimétricas en los mercados de productos, de insumos, de tecnología, de dinero y de trabajo, transfiriendo plus-trabajo a otros sectores sociales. Además, su situación se agrava por ocupar, en general, tierras marginales, tener escaso acceso a la infraestructura social caminos: servicios sanitarios y educacionales, transporte.

El resultado de estos procesos permite distinguir tres tipos de campesinos:

a) aquellos que se ven obligados a vender su fuerza de trabajo debido a la imposibilidad de obtener ingresos que permitan la subsistencia familiar: semiproletarios.

b) aquellos que los ingresos de su producción, comercial y para el consumo familiar, cubren un nivel mínimo de subsistencia, manteniendo un equilibrio muy delicado entre producción y consumo. 6/

c) aquellos que con su producción agropecuaria no sólo pueden cubrir la subsistencia sino que comienzan a obtener excedentes que le permiten ingresar a procesos de acumulación

en forma sostenida (transicionales).

En cuanto a los productores ya capitalizados y que aun utilizan su mano de obra familiar, en el contexto actual del área, han sufrido procesos distintos a los del sector campesino. Algunos se han transformado en pequeños empresarios, otros han abandonado la producción, principalmente por las quiebras producidas derivadas de las altas tasas de interés bancario. Sus accesos a los mercados difieren de los del sector campesino, generalmente participan de cooperativas que los proveen de insumos y comercializan sus producciones. En consecuencia, las políticas públicas repercuten de manera distinta en los productores familiares capitalizados y difieren de las necesarias para el sector campesino, y en consecuencia, no serán objeto de análisis en este trabajo.

Si bien conceptualmente se pueden establecer los límites de la categoría utilizada y también delimitar la diferenciación al interior del sector campesino, su medición en la realidad se torna más compleja y comienzan a adquirir relevancia algunos factores que resaltan la heterogeneidad interna del sector campesino.

En efecto, los campesinos no constituyen un grupo homogéneo. Se diferencian según distintos factores: los orígenes de sus ingresos, los balances de compra-venta de fuerza de trabajo, el nivel de capitalización, su vinculación con los mercados de insumos y productos, su participación social en entidades organizativas gremiales o productivas, sus niveles tecnológicos, el tamaño y calidad de sus predios, etc. Generalmente, la posición que ocupan los campesinos en estas variables se refleja en ingresos bajos lo que determina una situación de pobreza bastante generalizada.

En este trabajo, el acento está puesto en analizar las repercusiones del crecimiento agropecuario en relación a los impactos que se verifican en los distintos orígenes del ingreso campesino.

Por último, el ingreso campesino proviene de diversas fuentes: los ingresos que percibe por los productos comerciales, los imputables a la producción para el autoconsumo, los provenientes de la venta de fuerza de trabajo fuera del predio, los que reciben, ya sea en dinero o especies, de miembros de la familia que han migrado y los que puedan existir derivados de sistema estatal de seguridad social.

6/ En realidad suele ser el resultado de años en que se logra generar algún ahorro o reponer herramientas, versus años en que no se logra cubrir la subsistencia familiar.

2.2 Algunas funciones de la agricultura campesina

Tradicionalmente, el sector campesino ha sido caracterizado como típicamente productor de alimentos básicos y baratos destinados al mercado interno, productor de materias primas para la agroindustria, reservorio de fuerza de trabajo para las tareas estacionales de cosecha en las explotaciones empresariales o para las etapas de expansión industrial. En todas estas características su funcionalidad está ligada a la transferencia de valor al sector empresarial.

Pero el campesino también presenta otras funciones económicas y sociales:

a) Su aporte a la producción agropecuaria

En los países del cono sur, y a pesar de la escasa disponibilidad de recursos naturales de que dispone, el campesino aporta considerablemente en algunos rubros productivos.

Si bien la información existente presenta serias dificultades para poder estimar el aporte del sector campesino a la producción, el cuadro siguiente permite encontrar algunas tendencias en los distintos países.^{7/}

Cuadro 1

Importancia de los pequeños productores del Area Sur en la estructura productiva

PAISES	Unidades en	Area	PBI	Exportaciones			
	Producción	Producción	Ocupada	Agrop.	Alimentos		
	Nº	%	Hás	%	%	%	%
Argentina	187.046	37,1	1.297.527	0,64	s/d	3*	s/d
Brasil	3.383.851	67,1	19.894.841	6	20	(10)*	60
Chile	209.469	58,0	1.820.77	13	25	5	35
Paraguay	187.298	77,0	895.749	5,3	32	50	70
Uruguay	41.137	60,0	1.437.901	9	s/d	11	35

* estimado

De este cuadro se desprende la existencia de aproximadamente 4 millones de unidades campesinas en la región, las que representan aproximadamente el 60% de las unidades productivas. El sector, en cambio, solamente controla alrededor del 5% de la superficie ocupada de la región.

Excepto Argentina, en donde la producción de los principales alimentos está en manos de sectores empresariales, cereales y ganadería, en el resto de los países la contribución del sector alcanza proporciones significativas. Así en Brasil, más de la mitad, según algunas estimaciones se sitúa alrededor del 60%, de la producción de alimentos básicos es realizada en unidades campesinas. Se destacan, especialmente, aquellas actividades que exigen una importante aplicación de fuerza de trabajo: horticultura, granja, frutas de mesa; además de las que for-

man la dieta básica del campesino: frijoles, mandioca, arroz, maíz.

En Chile, la agricultura campesina aporta el 24,7% del producto bruto silvoagropecuario, y son sus producciones principales los cultivos básicos: trigo 29,1%, avena 39,1%, frijol 40,2%, lentejas 49,2%, arveja 84,6%, papa 70,9%. Participa, además, en el 22,7% del valor de producción pecuaria.

En Uruguay, la producción de hortalizas y granja proviene en un 35% de este subsector, estimándose que en los rubros granjeros llega al 80%. Las principales hortalizas de producción

^{7/} Las estadísticas presentan alto grado de agregación. Por este motivo es necesario recurrir a estimaciones a veces dispares en cuanto a los valores obtenidos por distintos autores. Los trabajos de investigación son un valioso aporte en este aspecto, pero suelen cubrir sólo algunas áreas geográficas o productos específicos.

campesina son la papa, el boniato, cebolla y zapallo. El maíz producido en el sector campesino se destina fundamentalmente a los animales de granja pollos, cerdos, etc. En Paraguay los campesinos producen los principales productos de la dieta básica: mandioca, porotos, habas y papas.

Es frecuente que las estadísticas agregadas subvaluen la producción campesina destinada al autoconsumo de la familia o de los animales domésticos, lo que permitiría estimar que su aporte a producción de alimentos supera los guarismos señalados. A modo de ejemplo se puede citar que en Argentina muchos trabajos de investigación señalan la importancia de producciones para el consumo doméstico en la mayoría de las explotaciones campesinas maíz, mandioca, cabras, pollos, frutas, etc..

En cuanto a la producción para exportación, en el Area Sur la producción campesina tiene un peso bajo en el conjunto de las exportaciones, con la excepción de Paraguay en que aporta alrededor del 50% y de algunos productos de Brasil, como el café y el cacao en que aportan, aproximadamente, un tercio del volumen exportado.

Otras unidades campesinas están especializadas en cultivos destinados a la producción agroindustrial. En este sentido, en la Argentina, aunque no existen estadísticas actualizadas. Algunas investigaciones señalan que en la producción de algodón aproximadamente el 60% de los productores son campesinos y aportarían cerca del 40% de la misma; en la caña de azúcar alcanzan al 60% de los productores aportando menos del 10% de la producción; en la producción de tabaco negro la presencia campesina es dominante; también es importante en la producción de yerba mate, aunque su peso, en términos de participación en la producción, es baja debido a la presencia de grandes establecimientos agroindustriales. En Paraguay la producción de algodón, típicamente campesina, ha llegado a desplazar la producción destinada al autoconsumo, ocupándose prácticamente toda la superficie disponible en la unidad a productos de renta. En Chile el sector campesino produce el 16,9% de los vinos, el 59,8% del tabaco. En Brasil, están presentes en el cultivo de algodón, café, caña de azúcar. En Uruguay, participan en la producción de remolacha azucarera, aunque tendiendo a disminuir su participación.

b) Su aporte al empleo

El trabajo aplicado a la producción agropecuaria por el campesino y su familia constituye una forma de autoempleo que no debe desdeñarse en un análisis del sector. En los países de la región, el empleo campesino supera el 50% de la mano de obra ocupada en las áreas rurales. Si bien los ingresos autoatribuidos como resultado económico del ciclo productivo son muy bajos, son pocas las oportunidades laborales existentes en los mercados de trabajo asalariados. Por otra parte, las demandas de trabajo del sector empresarial agrícola son altamente estacionales con lo que no garantizan ingresos estables a lo largo de todo el año a la población rural.

Asimismo, las unidades campesinas combinan otro tipo de actividades como las pequeñas agroindustrias rurales, las artesanías o el comercio a través de ventas en las ferias locales o en las rutas turísticas, que también contribuyen a generar empleos en el área rural.

La ocupación generada al interior de la unidad campesina presenta características particulares que han adquirido relevancia a partir de los procesos de modernización de la agricultura. En efecto, los cambios técnicos asociados a la modernización han significado por una parte, disminución del empleo permanente demandado y por otra, demandas de importantes contingentes de mano de obra en el momento de la cosecha. Asimismo, la disminución de ingresos en el sector campesino fuerza a la búsqueda de empleos los que quedan restringidos a tareas estacionales.

En las décadas del 60 y 70, el panorama general de descripción de las ocupaciones y tareas de los distintos miembros de la familia mostraba relativa homogeneidad entre los distintos países y cierta estabilidad en cuanto a la división de tareas. Dentro de la unidad campesina existía una división del trabajo asignada según género y edades. Así mujeres y niños se hacían cargo, generalmente, de las actividades de autoconsumo, el acarreo de leña, la provisión de agua y, además, participaban en algunas labores culturales intensivas en mano y acondicionamiento del producto. También eran quienes venden sus productos alimenticios en las ferias locales. Las hijas mujeres adolescentes y adultas, tradicionalmente, se ocupaban principal-

mente en servicios domésticos en las ciudades. Los hombres se ocupaban de las actividades de los productos destinados al mercado. Los hijos varones, y en muchos casos el productor, generalmente se desempeñaban transitoriamente en tareas agrícolas estacionales.

Los procesos de modernización y la crisis económica, particularmente de los años 80, han significado cambios en la asignación de roles familiares. La migración estacional del jefe de la familia, muchas veces a lugares geográficos distantes, ha llevado a que en muchas unidades la mujer se haga cargo de la dirección de la explotación, sin abandonar sus actividades domésticas, lo que ha significado un aumento de su carga laboral. Por otra parte, se ha incrementado la demanda de fuerza de trabajo femenina en muchas de las tareas ligadas a las producciones dinámicas, en especial, las tareas de acondicionamiento de productos destinados a la exportación. Este hecho ha llevado a que muchas mujeres se incorporen al mercado de trabajos agropecuario.

c) Su potencialidad como dinamizantes de la actividad rural

En la medida que muchas de las unidades campesinas son importadoras netas de alimentos, debido a su creciente especialización en cultivos de renta, son demandantes de productos de la canasta alimentaria, así un primer impacto del aumento de sus ingresos deviene en un incremento de sus demandas de bienes. El estímulo a su producción implica también aumentar un conjunto de demandas derivadas insumos, servicios, comercio, generadores de actividades en el medio rural.

Tampoco constituyen unidades aisladas que se autoabastecen, en este sentido son consumidoras de bienes y servicios no sólo ligados a su producción sino a los estándares de vida imperantes en sus sociedades nacionales.

Por otra parte, las poblaciones campesinas tienen conocimientos acumulados sobre transformación de muchos de los productos de consumo doméstico y comercial. Este capital humano, que se evidencia, por ejemplo, en la producción de artesanías textiles y de cueros, dulces regionales, bebidas, conservas, etc., puede constituir el inicio de pequeñas agroindustrias con base asociativa que potencie sus posibili-

dades de ingreso y, a la vez, genere efectos secundarios sobre el medio circundante.

2.3 Impacto de las transformaciones recientes

Las transformaciones de las economías de los países de la región han tenido importantes repercusiones sobre los sectores campesinos.

a) En su concurrencia al mercado de productos: por un lado, los sectores dinámicos se han concentrado en la exportación y las demandas de los sectores de altos ingresos; por otro, las demandantes de las distintas producciones requieren productos de ciertas características: homogeneidad, sanidad, estabilidad del aprovisionamiento. El avance de la industrialización de la agricultura y las tecnologías de marketing conllevan a exigencias que muchos de los sectores campesinos no pueden asumir, perdiendo posiciones en el mercado de productos o deteriorando los precios que obtiene por su producción.

b) Las nuevas demandas de productos repercuten también sobre sus necesidades de incorporar distintos insumos a la producción, inclusive teniendo que convertirse en comprador de semillas producidas por grandes empresas, con capacidad de captar excedentes vía precios de las simientes.

c) La caída del salario real de los trabajadores ha disminuido la demanda de los productos campesinos, lo que ha repercutido notablemente sobre los niveles de ingreso campesino.

d) Las políticas de disminución del gasto público han llevado a que el Estado crecientemente delegue la investigación y asistencia técnica a manos privadas, lo que significa acrecentar la brecha existente entre campesinos y empresarios agrarios.

e) Su posición como oferente en el mercado de trabajo se ha deteriorado debido al estancamiento o retracción de los sectores industrial y de servicios. Los escasos empleos estables existentes en las ciudades implican salarios muy bajos que no compensan el costo de la migración.

El sector empresarial agrario se encuentra altamente tecnificado y requiere poco empleo permanente. El empleo transitorio se ha convertido en la más frecuente posibilidad de ingreso extrapredial.

Como consecuencia de estos hechos, los sectores campesinos han visto disminuidos sus niveles de ingreso; las nuevas demandas los van marginando de la producción; se deterioran los sistemas de abastecimiento alimentario a los sectores populares, en síntesis se incrementan los niveles de pobreza tanto rurales como urbanos.

Pero este proceso coexiste con procesos de recampesinización. La falta de oportunidades ocupacionales, la disminución de las demandas de empleo como efecto de la mecanización de cosechas regionales ha coadyuvado a que antiguas parcelas residenciales se transformen en pequeñas producciones para el autoconsumo y algunas ventas en mercados locales. Como ejemplo, se puede citar que, en la Argentina, la mecanización de la cosecha de caña de azúcar significó la campesinización de antiguos zafreos, residentes en áreas circundantes a la zona productora. Los avances de la agricultura empresarial incorporando tierras ocupadas por pobladores, implicó la ocupación de nuevas tierras, en general en áreas de frontera con producciones campesinas. La apertura de zonas boscosas, a veces inducida por los gobiernos para incrementar la producción agrícola, significó el asentamiento de este tipo de productores; en Paraguay, por ejemplo.

3. Análisis de algunas experiencias

Simultáneamente a las tendencias descritas, en los países del área se llevan a cabo distintas experiencias que llevan implícito el favorecer el desarrollo sostenido de los sectores campesinos a través de acciones que mejoren su posición en los distintos mercados en que participan.

Algunas están indicando nuevas alternativas, nuevas medidas de intervención del Estado. Su análisis resulta particularmente importante para el diseño de programas de desarrollo rural. Otras, si bien presentan dificultades para alcanzar sus objetivos, pueden sugerir lineamientos para su superación.

Durante la década pasada, predominaron los Programas de Desarrollo Rural Integrado como instrumento de los gobiernos para alcanzar condiciones de vida y de trabajo para las poblaciones rurales. Brasil implementó el Programa de Desarrollo de Áreas Integradas del

Nordeste, con el objeto de beneficiar 360 mil familias. En Paraguay, este tipo de programas se llevaron a cabo en distintas áreas del país: Paraguari, Itapúa, Paraná. El Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos ha realizado una evaluación de los mismos llegando a valiosas conclusiones.

Refiriéndose a los distintos programas de Desarrollo Rural Integrado implementados en Paraguay señala:

a) si bien los PDRI fueron concebidos como modalidad de intervención estatal para conseguir simultáneamente expansión productiva y mejoramiento de la calidad de vida en el campo, su diseño tuvo un carácter sectorial, no lográndose una integración de los distintos componentes en torno a objetivos comunes, b) su alcance geográfico es limitado no llegando a impactar sobre políticas sectoriales o nacionales, c) no hay participación de los beneficiarios en la formulación y planificación del mismo, d) se enfatizaron las obras físicas y de infraestructura descuidando los aspectos de mejoramiento productivo de capacitación para la autogestión.

A pesar de estas carencias, se pueden anotar algunos resultados: las obras de infraestructura escuelas, caminos, centros comunitarios mejoraron los niveles de vida de la población y la conectaron con los mercados nacionales, dinamizaron los mercados locales, facilitaron la organización de los productores.

Estas características apuntadas para Paraguay son compartidas por muchos de las evaluaciones efectuadas respecto a los PDRI, señalándose que su complejidad de acciones, el número de organismos públicos intervinientes, la tendencia a la centralización del control y de las decisiones, llevan a que se burocraticen excesivamente y se dificulte la participación campesina.

En los últimos años, en especial a partir de la instalación de gobiernos democráticos, en algunos de los países se han comenzado a implementar nuevas estrategias de acción para apoyar a los sectores campesinos. Las experiencias acumuladas en América Latina han facilitado el diseño de nuevas formas de intervención de los Estados para potenciar la economía campesina.

En este sentido, la evaluación efectuada por Nelson Giordano Delgado, 1990, del Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural en el

Nordeste de Brasil, marca como avances importantes, respecto a formas anteriores de acción en la región, los siguientes aspectos del Programa: a) se explicitaron claramente las características de la población beneficiaria, b) se definieron las acciones referidas a tenencia de la tierra y recursos hídricos como prioritarias, antecedentes y condicionantes de las demás acciones, c) se estableció una administración descentralizada de las intervenciones gubernamentales, d) se introdujo la participación de la población beneficiaria como eje integrador de las distintas acciones del Programa, participando en su planeamiento, ejecución y evaluación.

A cinco años de la implementación del Programa, éste ha mostrado logros significativos en los siguientes aspectos:

a) Generación y difusión de tecnología. En este componente el Programa otorga prioridad a la producción de semillas y reproductores animales. Han sido constatados aumentos significativos en la productividad de algunos de los productos tradicionales del área, como algodón y feijao; se incorporaron nuevas actividades, como el tomate y algunas producciones comerciales: girasol, mamón.

b) Asistencia técnica y extensión rural. El Programa atendió cerca de 227 mil familias en tres años de acción; se instalaron 2.400 unidades demostrativas. Además, el organismo responsable de extensión, asistió técnicamente a 2.500 proyectos beneficiarios de crédito para inversiones rurales y elaboró planes y prestó asistencia a 16.700 beneficiarios del Programa de compra anticipada de la producción.

c) Comercialización. Esta actividad es realizada a través del sistema cooperativo y de organismos gubernamentales especializados en la compraventa de productos e insumos agropecuarios, efectuándose préstamos a los campesinos como compra anticipada de la producción o compra de excedentes de producción. Este mecanismo ha permitido aumentar los bienes transables provenientes de la producción campesina.

d) Apoyo a pequeñas comunidades rurales. Los recursos se destinan a tres líneas de acción: 1) organización de los productores, 2) apoyo a emprendimientos generadores de ingresos y empleo, y 3) equipamiento comunitario. Se beneficiaron 410 mil familias, especialmente con pro-

yectos que implicaban creación de puestos de trabajo e ingresos.

En la Argentina las propuestas tendientes al desarrollo rural con base en los sectores campesinos han tenido escaso espacio en las decisiones de los organismos que marcan las políticas nacionales. Sin embargo, existen experiencias alentadoras, tanto desde el sector público, como desde ONG's.

Desde el sector público nacional existen, actualmente, dos ámbitos de acción respecto al sector campesino: la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca a través de la Unidad de Proyectos para el Desarrollo Rural y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INIA, a través de la Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación y Extensión para Productores Minifundistas. En ambas instituciones el Programa de Desarrollo Rural del IICA presta su cooperación técnica. 8/

La Unidad de Desarrollo Rural de la SAGYP participa en dos programas con características diferentes. El primero en orden cronológico de gestación, es el Programa de Apoyo a Pequeños Productores del Noreste Argentino. Este Programa es coordinado por la SAGYP y su ejecución está impulsada por los Ministerios de Agricultura y Ganadería de las Provincias de Misiones, Corrientes y Formosa. En los próximos meses, comenzará su ejecución luego de prolongadas negociaciones, desde 1985, con los organismos de financiamiento externo.

La experiencia y las frustraciones en cuanto a demoras en las negociaciones y cambios en las propuestas del programa derivadas de exigencias de los organismos financiadores, llevó a los equipos participantes a realizar una profunda reflexión acerca de las estrategias viables para la formulación de propuestas adecuadas para los sectores campesinos. La experiencia, realizada en una pequeña zona de Salta, contribuyó a formular una estrategia de acción desarrollada en el documento "Los Proyectos Locales: Una Estrategia para el Desarrollo Rural", IICA; (1988).

Los proyectos locales son definidos como la estrategia que puede promoverse desde el Esta-

8/ En algunas provincias existen organismos específicos o planes de acción destinados especialmente a campesinos, Corrientes, Neuquén. Otras son ejecutoras de programas regionales conjuntos impulsados por los gobiernos provinciales en coordinación entre sí y con la SAGYP.

do para contribuir a una mayor participación de los campesinos y, a través de la misma, el acceso de éstos a mayores recursos, con su consecuente incremento en la productividad y la producción, los precios y en general en el mejoramiento de sus condiciones de producción y en la retención del excedente que generan. Sus principales características son:

a) Los proyectos locales son definidos como aquellos realizados junto con y a la medida de las asociaciones de pequeños productores a nivel de cada municipio o unidad espacial equivalente.

b) Se impulsará la formulación de estos proyectos en aquellos casos en que exista alguna posibilidad de promoción o consolidación de las asociaciones de pequeños productores.

c) Las familias que participen del proyecto serán campesinos pobres.

d) El proyecto deberá dar respuesta a las necesidades planteadas por alguna organización de productores.

e) La participación de los productores y la capacitación campesina constituyen los ejes organizadores del proyecto, de forma tal de favorecer formas autogestionarias de organización productiva, y tendiendo a que los proyectos que se formulen sean apropiables por los productores en todos sus pasos.

En base a esta metodología, en forma conjunta con las seis provincias del Noroeste (Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca y La Rioja) se ha conformado el Consejo Coordinador del Programa de Apoyo a Pequeños Productores del Noroeste, y se están implementando 22 proyectos distribuidos en las distintas provincias.

Las actividades productivas que se están desarrollando incluyen: incorporación de tecnologías que faciliten los aumentos de producción en algodón, sin introducir riesgo económico; incorporación de producciones de autoconsumo, desarrollo de pequeñas agroindustrias, envasado de ajíes, secado y molienda de pimentón, que permitan aumentar el valor de los productos mejorando también la presentación del mismo, mejoramiento de la producción de ovinos y llamas e incorporación de su posterior procesamiento, lana y curtiembre.

A poco de comenzar, estos proyectos han producido impactos significativos en los pro-

ductores participantes en ellos y también en las áreas en que se desenvuelven. Así, en el proyecto que se lleva a cabo en Cachi, comunidad de los valles calchaquíes salteños, la incorporación de un tractor para uso conjunto, significó una disminución de los costos de la producción de pimentón. Pero, además, el uso cooperativo del tractor implicó establecer los costos del servicio, el que funcionó como tarifa testigo para los contratistas de maquinaria de la zona. Como consecuencia de este hecho, los productores del área que no participaban del proyecto, se beneficiaron también ya que las tarifas de los contratistas llegaron a disminuir en un 50%. En San Blas de los Sauces, La Rioja, a un año del inicio del proyecto, y con un pequeño apoyo de capital, los productores generaron en forma cooperativa, una pequeña industria de envasado y conservación de ajíes avinagrados. Parte de la producción se exportó a Estados Unidos y Francia. Este logro significó también, el aumento del precio del ají en la región.

En el caso del INTA, la creación a fines de 1987 de la Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación y Extensión para Productores Minifundistas, es el resultado de una serie de actividades impulsadas en forma conjunta entre instituciones públicas: INTA, SAGYP, Ministerio de Salud y Acción Social, privadas: INDES, FUNDAPAZ e INCUPO, e internacionales: IICA.

Este grupo de entidades, desde el primer momento, se propuso llevar adelante una metodología de trabajo de cooperación interinstitucional y que incluyera la participación de los productores. Como resultado del trabajo de este grupo se elaboraron los objetivos del programa que hacen especial referencia a:

a) La necesidad de generar y transferir tecnologías apropiadas para este tipo de productor.

b) La estrategia de intervención tecnológica basada en el desarrollo simultáneo e interconectado de capacitación-organización-generación y adopción de tecnologías, tanto de cultivo, como de acondicionamientos, venta del producto y compra o uso comunitario de insumos.

c) Metodologías basadas en la investigación-acción participativa y evaluación conjunta entre investigadores-técnicos y productores de los resultados obtenidos y los obstáculos encontrados.

Entre los requisitos que deben cumplir los proyectos, para obtener su financiamiento y el apoyo técnico de la institución, merecen señalarse:

a) Deben ser participativos, tanto en el diagnóstico como en la formulación y ejecución de los mismos.

b) Deben tender al desarrollo de formas organizativas autogestivas.

c) Las acciones propuestas deben tender a los siguientes objetivos: maximizar el ingreso familiar, contribuir a mejorar la seguridad alimentaria, no poner en riesgo la subsistencia familiar, tender a la integridad del sistema productivo, los excedentes derivados de las tecnologías a transferir deben ser apropiados por el sector campesino evitando la introducción de aquellas que generen dependencia con sectores concentrados, reducir los riesgos de algunas labores, proponer a la conservación de los recursos naturales, fortalecer el poder de negociación en los mercados, favorecer el desarrollo de tecnologías que permitan el uso de subproductos, etc..

Los veinte proyectos actualmente en ejecución son de carácter local y en cada caso participan distintos tipos de instituciones tanto oficiales como no gubernamentales. 9/

La estrategia general de intervención se funda en un trípole de componentes: capacitación-organización-mensaje tecnológico que es permanentemente permeado por la utilización de metodologías participativas.

En cuanto a la generación y transferencia de tecnología que la Unidad está ejecutando actualmente, en la mayoría de los proyectos tiende al desarrollo varietal que aumente rendimientos, que sean resistentes a plagas y malezas y al mejoramiento genético de razas animales, cabras por ejemplo, que permitan mayores volúmenes de producción y más establos. Asimismo se innova respecto a experimentar y desarrollar cultivos intercalares, mediante la incorporación de forestación con intercalación de cultivos de subsistencia, técnicas de conservación de productos, cambios varietales por injerto.

Algunos proyectos promueven la utilización de tecnologías modernas, de punta. Es el caso de

la producción de semillas hortícolas de alta calidad de exportación, realizada en base a cooperativas de producción.

A poco más de dos años de acción, estos proyectos han significado importantes avances. Hubo incrementos notables de la productividad y de la producción campesina. En la población beneficiaria misionera, la producción agroforestal se incrementó un 80%. El rendimiento en algodón fue un 75% superior al inicial en Santiago del Estero y un 80% en Corrientes. Todos los proyectos incluyen un componente de comercialización conjunta de la producción, lo que permitió la obtención de mejores precios. A modo de ejemplo se puede señalar que al precio del algodón, bajo este sistema, le significó un incremento del 193% en Santiago del Estero, un 78% en Formosa y un 58% en Corrientes.

En San Juan, el proyecto que se está implementando tiene características muy ilustrativas respecto a las potencialidades de estas acciones. En esta provincia, tradicionalmente vitífera y con importante presencia campesina en la actividad, la crisis vitivinícola que afecta a la región aumentó considerablemente la mano de obra desocupada. Este proyecto se inició formando cooperativas de producción con población desocupada, arrendando tierras para la producción de semillas hortícolas, ya en el primer año de actividad iniciaron contactos para vender su producción a Japón y a cooperativas del área hortícola pampeana que las importaban. Encontraron un nicho en el mercado exterior y acrecentaron su actividad, inclusive generaron nuevos empleos. Actualmente 25 mujeres colaboraron en la limpieza, acondicionamiento, confección de bolsas y embalaje de la producción. El número de participantes se ha acrecentado, incorporando a través de formas precooperativas a productores de distintas áreas provinciales.

En Uruguay, a partir de la democracia, ha comenzado a reconocerse el potencial papel del sector campesino. En efecto, ante el agotamiento de la producción hortigranjera destinada al mercado interno, se han iniciado acciones tendientes a identificar posibilidades de exportación. En este sentido, se comienza a analizar las necesidades de asistencia técnica, de insumos, los requerimientos de los mercados demandantes, se trata de identificar productos competitivos, sus procesamientos industriales necesari-

9/ Próximamente comenzarán a ejecutarse otros cinco proyectos.

rios, los posibles mecanismos para financiamiento de ventas al exterior. Simultáneamente, se plantean nuevos mecanismos de coordinación y complementación de actividades entre el gobierno nacional, los municipios y las entidades de productores: cooperativas, sociedades de fomento.

En Chile, las propuestas de líneas de acción tendientes a mejorar las condiciones de vida de los campesinos tuvieron características específicas y logros notables. Tienen su origen en organizaciones no gubernamentales de apoyo a sectores populares. Ante los avances de las políticas excluyentes implementadas a partir del gobierno militar, las ONG's chilenas desarrollan metodologías de trabajo que reconocen la especificidad del sector. Combinan exitosamente trabajos de investigación-acción, educación y comunicación popular. Logran avances significativos -quizás los más importantes en la región- en la generación de tecnologías apropiadas. Incorporan el enfoque de sistemas de producción en el diagnóstico y las propuestas de acción, reconociendo la importancia de no producir riesgos en la producción campesina. Para ello, se proponen identificar cuál es la función de cada cultivo en el sistema campesino e investigar y adaptar tecnologías, ya que suelen no ser válidas las disponibles en el mercado, generalmente surgidas para abastecer a unidades empresariales. De esta manera, llevan adelante propuestas de asistencia técnica combinadas con estímulos a la organización de los productores, a la promoción de actividades asociativas. Han dado, también, especial atención al nuevo rol de la mujer en el agro, generando propuestas específicas tendientes a disminuir su doble carga laboral.

La experiencia chilena funciona como unidades demostrativas para todos los interesados en promover el desarrollo rural en la región. Sus logros se comprueban también en los incrementos de rendimientos de distintas producciones realizadas por los campesinos: trigo, cebada, papa, frijol, ganadería.

Estas experiencias revisadas en los distintos países del área muestran posibilidades en varios aspectos: la cooperación Estado-ONG's, la viabilidad de desarrollar e incorporar tecnologías adecuadas para el sector campesino en un proceso de interacción con el Estado, la identificación de nichos de mercado para la coloca-

ción de sus productos en otros países. Por último, refuerzan la potencialidad de la vía asociativa de desarrollo para este tipo de productor.

Conclusiones

Como se desprende de lo hasta aquí expuesto, el campesinado del Area Sur presenta algunas características que lo diferencian del resto de América Latina, pero que a la vez son las distintas líneas de acción para potenciar su desarrollo.

a) En el conjunto del área, el peso relativo del sector campesino del Cono Sur es menor que el que se registra en otros países de América Latina, si bien alcanzan importante presencia en Brasil y Paraguay y su distribución es heterogénea al interior de los restantes países, encontrándose áreas o producciones donde su presencia es predominante.

b) En muchas regiones de los países del área, sus indicadores sociales presentan niveles más altos en los índices de escolaridad, salud, alimentación, etc..

c) Los procesos de urbanización, crecimiento industrial sustitutivo de importaciones, se iniciaron antes, lo que significó que los procesos de descampesinización tuvieron mayor importancia en décadas pasadas, sin un costo social tan fuerte debido a la capacidad de absorción de empleo de los sectores urbanos.

d) Una parte importante del campesinado del área se incorporó muy tempranamente a la agricultura comercial a través de la especialización en ciertos rubros productivos destinados al consumo de las grandes y tempranas urbes de los distintos países.

e) Su rol no se ha restringido exclusivamente a la producción de alimentos básicos, sino que importantes grupos campesinos tienen experiencias en el abastecimiento de materias primas para la producción agroindustrial tanto alimentaria como no alimentaria.

Estas características hacen que, por un lado, los recursos presupuestarios que serían necesarios para implementar planes de atención a este sector sean relativamente bajos; por otro, son altas las posibilidades de acceder a situaciones de crecimiento sostenido a partir de la generación de acciones adecuadas que faciliten su incorporación a procesos que actualmente pare-

cen reservados para la agricultura empresarial.

En base a las experiencias realizadas en los distintos países, tanto del sector público como desde las ONG's, es posible sostener que los proyectos más exitosos en América Latina parecen ser los que han combinado un apoyo fuerte a las organizaciones productoras mediante capacitación con la selección de alternativas con buenos mercados o con la incorporación de alguna tecnología que aumente la productividad. 10/

Treinta años de esfuerzos por modernizar el sector agropecuario no alcanzaron los resultados esperados en las economías campesinas. Los procesos de modernización fueron concentrados y excluyentes por no tomar en cuenta las especificidades de estos tipos de productores.

Una modernización incluyente sólo es posible mediante la implementación de políticas diferenciadas que contemplen las peculiaridades de este sector en un contexto macroeconómico de crecimiento con justicia distributiva.

En situaciones donde no existen políticas diferenciadas o éstas son muy débiles, los proyectos debieran tender a delinear políticas diferenciadas para el sector campesino que permitan su crecimiento sostenido atendiendo a sus especificidades estructurales, productivas, regionales, tecnológicas, culturales, étnicas, organizativas. Dichas políticas deberían incorporar a la familia campesina como sujetos activos del desarrollo, reconociendo el rol de las mujeres y los jóvenes a fin de que se beneficien y sean protagonistas de políticas y programas de desarrollo rural.

Finalmente, potenciar a las unidades campesinas no sólo tendrá impacto en la reactivación económica, sino fundamentalmente, contribuirá a la democratización de nuestras sociedades.

Bibliografía

APARICIO, Susana (1988): "Tecnologías apropiadas y desarrollo rural". (mimeo).
BARRIA, Lourdes; CERECEDA, Luz; ORTEGA, Hugo y ALIAGA, Hamilton (1988): "El campesinado chileno. Sus organizaciones productivas". Instituto Chileno de Educación Cooperativa. Instituto de Sociología de

la Universidad Católica de Chile Desarrollo Campesino. Santiago de Chile.

BASCO, Mercedes (1990): "Para un desarrollo rural posible en la Argentina". IICA.

BRIGNOL, Raúl y CRISPI, Jaime (1982): "El campesinado en América Latina. Una aproximación teórica" en Revista de la CEPAL N° 16. Santiago de Chile.

BRIGNOL MENDES, R. (1987): "El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil". Revista de la CEPAL. Santiago de Chile.

CENTRO PARAGUAYO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS (1990): "La economía campesina y las políticas agrarias" Documento presentado en el Seminario sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el Paraguay, organizado por CPES/IICA. Asunción. 20 al 24 de agosto.

CHIRIBOGA, Manuel (1988): "Economías campesinas, sector agropecuario y crisis: Alternativas desde los movimientos sociales". Ponencia al Seminario Internacional: La agricultura latinoamericana: crisis, transformaciones y perspectivas. 1-4 de setiembre. Punta de Tralca. Chile.

CHIRIBOGA, Manuel y PLAZA, Orlando (1990): "Políticas diferenciadas para el desarrollo rural. Enfoque conceptual y Propuesta". Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural. IICA. (versión preliminar).

ECHENIQUE, Jorge y ROLANDO, Nelson (1989): "La pequeña agricultura". Agraria. Santiago de Chile.

FAJARDO, Darío (1990): "Descentralización y participación en la administración de las políticas y programas de desarrollo rural". IICA.

FAO (1987): "El minifundio en América Latina". Santiago de Chile.

GIORDANO DELGADO, Nelson (1989): "Políticas diferenciadas de desenvolvimiento rural no Brasil". IICA. Río de Janeiro.

GOMEZ, Sergio y ECHENIQUE, Jorge (1988): "La agricultura chilena. Las dos caras de la modernización". FLACSO-AGRARIA. Santiago de Chile.

IICA (1988): "Metodología para la identificación de oportunidades de inversión agroindustrial en la granja". Montevideo. Uruguay.

IICA (1988): "Taller sobre estrategias metodo-

10/ Basco, Mercedes, 1990: "Para un Desarrollo Rural Posible en la Argentina", IICA. Buenos Aires, mimeo.

- lógicas para el desarrollo agroindustrial rural". Memoria. Colombia.
- IICA (1988): "Elementos de los mercados externos para frutas y hortalizas de Uruguay". Montevideo.
- IICA (1990): "América Latina y el Caribe: pobreza rural persistente". Serie Documentos de Programas 17. Costa Rica.
- IICA (1990): Perfil de proyecto: "Apoyo a las organizaciones de pequeños productores del Area Sur para la adecuación de sus actividades productivas a nuevos mercados en condiciones de sustentabilidad". Montevideo. Abril 17. (mimeo).
- IICA-SAGYP (1990): "Proyecto de análisis y reordenamiento de las áreas tabacaleras argentinas". Buenos Aires.
- JORDAN, Fausto, compilador (1989): "La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo". IICA. Costa Rica.
- MALUF, Sergio y BILBAO, Santiago (1988): "Asentamientos em São Paulo e indústria rural: uma discussão preliminar". NPCT-UNICAMP.
- MEDRANO, Diana (1990): "Fortalecimiento de la participación de la mujer rural en el proceso de reactivación y desarrollo agropecuario en América Latina y el Caribe: Marco orientador para las estrategias generales, programas y proyectos del IICA". IICA (mimeo).
- ORTEGA, Emiliano (1987): "Transformaciones agrarias y campesinado. De la participación a la exclusión". CIEPLAN. Santiago de Chile.
- PIÑEIRO, Diego (1985): "Formas de resistencia de la agricultura familiar. El caso del noreste de Canelones". Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- PIÑEIRO, Diego (1989): "Estudio sobre descentralización y participación campesina: el caso argentino". Buenos Aires.
- RIVERA, Rigoberto (1988): "Los campesinos chilenos". Serie GIA 3. Santiago de Chile.
- ROMANO, Jorge (1989): "Descentralización y participación en América Latina y el Caribe: el caso de Brasil". IICA. Río de Janeiro.

3.2.1 Comentarios de Jorge Echeñique, Chile.

Tendemos a coincidir con la expositora en el diagnóstico que hace acerca de la evolución de la agricultura de los países del Cono Sur en los años recientes. Esto que ella llamó el marco dentro del cual se desenvuelve la agricultura campesina en los últimos años.

Coincidimos en el sentido de que los indicadores de nuestros países señalan que el dinamismo del agro de los años post ajuste, post crisis, ha sido mayor que el de otros sectores; que este dinamismo ha estado concentrado fundamentalmente en el sector empresarial; concentrado en los productores de exportación; que la población rural, en general, no ha sido beneficiada con este dinamismo; que el campesino ha sido excluido de aquellas áreas más dinámicas; que incluso, los ingresos que provienen de otras fuentes, distintas a la producción propia, se han visto afectados en este período: ingresos por venta de fuerza de trabajo en la industria, ingresos por pensión o por subsidio de tipo social.

Puede haber sí discrepancias en los procesos entre países, y eso es normal. No quisiera entrar en esas diferenciaciones. También creo que, aún dentro de este marco de dinamismo debilitado, los aportes de la agricultura campesina siguen siendo sustantivos en términos de producción de alimentos básicos, en términos de empleo - en algunos países al menos como Brasil Paraguay, Chile-, en términos de aporte para la agroindustria y otros.

Quisiera concentrarme más en la última parte de la exposición de Susana, donde se refiere a las potencialidades, y enumera experiencias en los países del Cono Sur; allí discrepo un poco con ella. Discrepo en el sentido de que me parece que hizo una buena selección de experiencias positivas y dejó fuera la mayoría, que yo creo no son tan positivas.

Pienso que junto con toda esta caracterización que se hace de la evolución de los años recientes de la agricultura, tenemos que recono-

cer que se ha producido una brecha tecnológica creciente en la productividad de la agricultura empresarial y la agricultura campesina; por lo menos así se reconoce en los estudios que se han hecho en Chile, y Brasil, donde se aprecia una brecha tecnológica creciente y sustantiva. Frente a esta brecha tecnológica, a este atraso relativo de la agricultura campesina, como contraste, se observan pequeñas experiencias exitosas a nivel micro. Sin embargo, el grueso de la agricultura campesina se sigue distanciando, en términos de productividad, del resto de la agricultura, y su marginalidad sigue en aumento. Es decir, esas pequeñas experiencias no han tenido ninguna capacidad de torcer la tendencia hacia una mayor marginación de la agricultura campesina. Son experiencias micro, muy locales y de muy poca fuerza en el contexto global de la agricultura campesina.

Me parece que, en términos de procesos reales, hemos tenido una fuerte incapacidad para romper esas tendencias; las experiencias locales que podríamos considerar exitosas son muy limitadas. Es decir, el bagaje metodológico, el bagaje de instrumentos con que contamos para enfrentar esta problemática de marginación creciente, es débil, tremendamente débil. Entonces, puede ser que allí haya un problema de énfasis en Susana; ella quiso seleccionar lo positivo, a mi me parece de que tenemos que reconocer la distancia que estamos de encontrar soluciones masivas.

Ahora, me parece que esta brecha tecnológica, esta marginación creciente, es difícil de modificar; difícil por distintas razones que también tienen carácter estructural. En primer lugar, todavía seguimos en un período de restricción de recursos públicos. Las políticas de ajuste ya quedaron incorporadas a las políticas de largo plazo y la restricción de los recursos públicos ya forma parte de nuestro quehacer. Y hay que considerar que cualquier proceso de desarrollo tecnológico de la agricultura campesina

en países como Brasil, Paraguay o Chile es un proceso costoso.

En Chile hay 200 mil pequeños agricultores. Si masificáramos el programa que hoy día se está llevando a cabo -que tiene un costo aproximado de unos US\$ 500 por campesino- eso significa una inversión de 100 millones de dólares al año. Y, de hecho, no hay disposición política de las autoridades económicas para destinar US\$ 100 millones al desarrollo de la agricultura campesina en los próximos años. En Brasil, con sus 3 millones y medio de campesinos... bueno, hay que pensar que significa un proceso de esta naturaleza;

Segundo, creo que hay un problema de mercado tremendamente aflictivo para los campesinos. El mundo en el cual se mueve la producción campesina es fundamentalmente de alimentos básicos; todo lo que ha sido la política de concentración y de redistribución regresiva del ingreso en nuestros países, ha significado disminución en los niveles de consumo alimentario; el deterioro de los precios de los alimentos básicos que producen los campesinos ha sido constante en la mayoría de nuestros países en los últimos años; los campesinos siguen bastante alejados de los circuitos fundamentales en los cuales se mueve la producción de alimentos básicos.

Por otro lado, cualquier esfuerzo tecnológico que se realice sin modificar esta articulación de la agricultura campesina con el mercado, es muy riesgoso, porque puede significar incurrir en mayores costos sin que esto signifique mayores ingresos.

Además, la economía campesina puede hacerse más vulnerable en la medida que este proceso de reducción de precios continúe; esa experiencia la estamos viviendo en Chile en este momento. Entonces, hay un problema de mercado de los alimentos básicos o de la producción campesina, que está sumamente restringido, y se ven muy pocas posibilidades -al menos en el análisis que hacemos de nuestro país- de abrir a los campesinos participación en los mercados más dinámicos, en los mercados de exportación; fuera de leguminosas, en general, se ve muy difícil la posibilidad de participación de campesinos, a nivel masivo, en aquellas áreas de producción más dinámicas.

También hay impedimentos de tipo más ge-

nérico. Creemos que en varios de nuestros países, en la medida que el empleo urbano o el empleo industrial se han visto restringidos, la agricultura campesina se ha convertido en un área de retención de fuerza de trabajo; la migración campo-ciudad ha sido bastante reducida en los últimos años del período de ajuste en estos países del Cono Sur. Esto significa que hay una gran cantidad de población redundante en el medio rural, con dificultades. O sea hay un fuerte desequilibrio entre los recursos que maneja la agricultura campesina y la población que hoy día alimenta.

Vemos que muchos campesinos no tienen solución por la vía de un desarrollo tecnológico. Es tal la restricción de sus recursos, que si no se alivia esta relación hombre-tierra será bien difícil encontrarle solución. De hecho, la mayoría de nuestros programas de desarrollo tecnológico, de créditos se transforman en programas de subsidios para la sobrevivencia de campesinos que no tienen alternativa agrícola, y que los siguen recibiendo porque no hay otra salida.

Hay problemas también con la orientación de la investigación y los esfuerzos de sector público agrícola; de hecho, no hemos realizado grandes esfuerzos por investigar científicamente alternativas tecnológicas para la agricultura campesina. Equivocadamente se ha pensado que por la vía de lo orgánico se puede resolver el conjunto de la problemática campesina. Es decir, se han elegido caminos simplistas cuando el encontrar solución científica a los desafíos de la agricultura campesina demanda de las mejores aptitudes de nuestros científicos, y este esfuerzo no se ha hecho.

Nosotros, que iniciamos una apertura democrática en Chile y tenemos una decisión de Gobierno de apoyar a la agricultura campesina, nos encontramos con que hay un déficit gravísimo de investigación apropiada para la agricultura campesina. Y ese déficit se comparte, yo creo, con el resto de los países del Cono Sur. Quisiera enfatizar que estamos muy lejos de encontrar una solución a esta marginación creciente de la agricultura campesina, y que más bien, la tendencia es que continuará acentuándose, y que si no se hace un esfuerzo para romper esta tendencia, ella irá creciendo y haciéndose cada día más problemática.

Gracias.

3.2.2 Comentarios de Juan Notaro, Uruguay.

En primer lugar, quisiera agradecer al IICA por esta invitación a participar en el panel, así como felicitar a los organizadores por este evento.

El documento presentado, en líneas generales, es válido para la Región, fundamentalmente en lo que se refiere al diagnóstico de la evolución de las diferentes variables macroeconómicas, y la forma en que el sector agropecuario y sus actores, respondieron a dicha evolución, incluso en la falta de información sobre la economía campesina.

Quisiera tomar dos de las afirmaciones contenidas en el documento: una, que se refiere al crecimiento diferencial de los empresarios agropecuario y de los campesinos; y otra, sobre el aporte que la economía campesina realiza a la reactivación del sector agropecuario y al desarrollo del país; considerando estos dos aspectos a través de la experiencia uruguaya.

Un primer aspecto es que para los pequeños productores uruguayos, la tierra no es un factor limitante; la gran mayoría dispone de ella en propiedad o en arrendamiento. Se consideran normalmente como pequeños productores a los que trabajan predios de hasta 50 has. De un total de 39 mil productores de 50 has en 1980, 8 mil tienen menos de 5 has., concentrándose la mayoría entre 10 y 50 has. Los productores de menos de 1 ha. no son considerados en el Censo Agropecuario. Para tener una idea del costo de la tierra, a 25 kms. de Montevideo, tierras perfectamente arables se transan en torno a mil dólares la hectárea.

Otra característica importante que los diferencia de estratos similares de otros países, es que, en general, también son productores habituados a comerciar y con una cierta capacidad empresarial. Salvo casos puntuales, en producción de tabaco y algún grupo de pescadores artesanales, que son productores cautivos de alguna gran empresa ó intermediarios, el resto dispone de su producción libremente, al igual

que la compra de sus insumos.

Es posible decir que la generalidad de los pequeños productores en Uruguay, dispone al menos de un mínimo de recursos, que incluyen tierra, vivienda, herramientas y algunos animales. En consecuencia, sus problemas giran en torno a otras temáticas, como ser, por ejemplo, disponer de capital de giro, o problemas de comercialización (intermediación excesiva, mercado pequeño, etc.) y problemas tecnológicos.

Aproximadamente un 70 por ciento de los pequeños productores están dedicados a las actividades de granja, fundamentalmente a frutas y hortalizas. Utilizando la clasificación del documento, la mayoría de los que van quedando, estaría comprendida dentro de los transicionales y, en menor grado, dentro de los que venden ocasionalmente su fuerza de trabajo. La categoría intermedia es la que en los últimos años ha disminuido más notoriamente, siendo probablemente el extracto de donde proviene la mayoría de los emigrantes rurales o habiéndose transformado en asalariados zafrales o permanentes dentro de su área de influencia.

Habiéndose perdido unos 20. mil pequeños productores entre 1970 y 1985, los que sobreviven hoy, en general, tienen al menos un mínimo manejo empresarial, que, si bien no les garantiza que en las actuales condiciones puedan mantenerse en la producción, sí permite esperar que, con cierto apoyo en algunos aspectos específicos de gestión, organización, comercialización y otros, se les pueda afirmar en un proceso de acumulación sostenida.

Otro aspecto importante a destacar es la relación que existe en el Uruguay entre el rubro hortofrutícola, que en su mayoría estos productores manejan, y el mercado al cual acceden. Uruguay, salvo en citrus (donde hoy los pequeños productores han sido desplazados), no tiene una historia exportadora de grandes volúmenes de frutas y hortalizas. Por tanto, la gran

conurrencia de estos productores es hacia el mercado interno; un mercado pequeño, generalmente saturado de producción y de un poder adquisitivo relativamente bajo. Esto se vió agravado debido a que los productores hortofrutícolas más eficientes han incrementado significativamente sus volúmenes de producción y calidad, manteniendo hasta hace muy poco tiempo como único objetivo, el mercado interno.

Tomando en cuenta esta visión simplificada de las principales características de los pequeños productores en Uruguay: orientados exclusivamente al mercado interno, aunque con un potencial empresarial interesante, con buena respuesta en la utilización de tecnología y con un cierto capital propio, aprovechando algunas ventajas como la contra-estacionalidad con el Hemisferio Norte, en los últimos años se ha trabajado en una fuerte mentalización de los productores alentándolos hacia la exportación.

Hace cinco años, salvo casos muy aislados, hablar de exportación en los ámbitos de discusión de los pequeños productores, provocaba sonrisas irónicas. Hoy creo, sin temor a equivocarme, que la semilla prendió y hay una proporción significativa de productores que demanda por acciones en tal sentido.

En este proceso hay al menos dos experiencias muy interesantes a destacar, en las cuales participó el IICA. Una, junto a la Unidad de Apoyo a Proyectos Agroindustriales de Granja (UAPAG) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y otra con los Servicios de Extensión de ese mismo Ministerio y los Departamentos de Desarrollo Rural de las Intendencias (Gobiernos Locales).

En general, se podría decir que las experiencias están dirigidas a distintos públicos dentro de los pequeños productores. La primera, con la UAPAG, orientada fundamentalmente a pequeños productores considerados de punta en su actividad, ha participado activamente en el proceso de sensibilización exportadora de productos no tradicionales, difusión de información de nuevos productos y mercados, identificación de grupos de pequeños productores de punta, armado de perfiles y proyectos e identificación de fuentes de financiamiento para los mismos.

La otra actividad, con los Servicios de Extensión y las Intendencias, ha apuntado a un segundo escalón de pequeños productores, mucho

más vasto, por lo que se concentró más en fortalecer las acciones que estas instituciones ya realizaban con sus servicios o a desarrollarlos donde no existían. La acción hacia los pequeños productores y grupos dinámicos, intenta mejorar su performance, haciéndolos más competitivos en el mercado interno, promoviendo su organización y desarrollo comercial y la incorporación de rubros más sofisticados que los tradicionalmente cultivados por ellos, y transferencia de tecnología aplicada.

En cierta medida, tal vez por haber comenzado antes, el impacto mayor se ha recogido de la experiencia entre IICA y UAPAG. En todos los casos, en ambos ejemplos, se trabajó en base a cuatro aspectos principales:

a) Una buena identificación de los productores o grupos constituídos con que se iba trabajar, y de sus ideas de proyecto.

Esta etapa es quizás la más difícil, pero también la más importante. El criterio de trabajo utilizado es que debe existir un grupo humano efectivo, comprometido y motivado, como primer factor de éxito para un proyecto. Para llegar a ellos, y para definir ideas concretas y viables de implementar, se probaron distintas metodologías con éxito muy variado; éste es un punto que está mereciendo una evaluación detenida de la cual sacar conclusiones para el futuro.

b) Una fehaciente digestión de la idea de proyecto y elaboración conjunta del mismo, basada en un enfoque de sistema agroindustrial de pequeñas agroindustrias. Los proyectos en ningún caso, han sido dirigidos sólo a producción, conservación, transformación o comercialización, sino que abarcan todas las áreas.

Una vez priorizadas algunas ideas y los productores detrás de éstas, se insumió bastante tiempo en la discusión de la misma y sus posibilidades de éxito. En más de un caso, de estas discusiones se derivó a proyectos con rubros muy distintos a los planteados originalmente por los productores. En un proyecto del sur del país, originalmente pensado para desarrollar hortalizas secas en forma extensiva, se terminó en un proyecto, que resultó modelo para su zona, de frutillas intensivas. Esto, concebido como sistema agroindustrial, significó para estos cinco productores compartir 3 hás para producir, incorporar variedades adecuadas, contratar

asistencia técnica, implementar riego, adquirir maquinaria adecuada e instalar su pequeña cámara de frío y packing en uno de los predios.

Este proyecto, que les significó a los productores comprometerse por US\$50 mil ante al Banco, revolucionó en buena medida a su zona de influencia: dió empleo en época de zafra a 50 personas. Hoy, transcurridos tres años, han pagado su deuda y están presentando un nuevo proyecto por US\$ 150 mil para ampliación y agregado de otros rubros. En la zona además, existen otros tres grupos de productores negociando proyectos de similares características, aunque incorporando otros rubros.

Para la concreción de la idea y transportar ésta al papel por primera vez, sin ninguna duda en todos los casos, ha sido necesario el apoyo ya sea del Estado o de las ONG's. Sin la presencia de agentes externos que los empujaron y ayudarían, difícilmente los pequeños productores con que se trabajó en esa primera instancia, hubieran intentando por sí sólo elaborar o contratar a alguien para que les elaborara un proyecto de reinversión.

c) Enfatismo muy especial en el armado de alguna forma de organización empresarial que se ajustara lo mejor posible a las características del grupo y el grado el compromiso de sus integrantes.

En otros proyectos, como uno implementando en el norte del país, lo más complicado fue la organización de los productores en estructuras empresarialmente eficientes. En este caso se trata de 400 productores de pimientos, frutillas, tomates y cebollas afiliados a un movimiento de horticultores, asumiendo un compromiso de US\$ 400 mil ante el Banco para instalación de un packing, túnel de congelado y cámaras de frío, como primera etapa de un proyecto que también atiende la incorporación de tecnología a nivel de predios y el desarrollo de una estructura comercial conjunta.

Ciento cincuenta de los productores responden ante el Banco con una garantía de mil dólares cada uno, siendo el resto garantía prendaria de la inversión. La forma de organización es a través de una Sociedad de Responsabilidad Ltda., que es la casa empresarial del Movimien-

to, constituida por la Directiva de este último, la cual es electa cada dos años.

Este préstamo se sacó a través de una línea especial del Banco de la República, que maneja fondos del BID. Esta línea, dirigida a pequeños productores, tuvo que ser modificada, ya que no concebía que estos pudieran emprender un proyecto agroindustrial. Cambiar la línea, tanto dentro del BROU como en el BID llevó un año, pero finalmente se logró.

La aprobación técnica del proyecto fue inmediata, pero lo que más incidió para el cambio fue el compromiso asumido por los productores, en un esquema empresarial creíble.

d) Exigencia de un compromiso permanente de participación de los productores en todas las instancias, fundamentalmente en la defensa del proyecto ante los agentes financieros y como difusores de las experiencias.

Por último, los productores han participado permanentemente en las actividades de negociación y en tareas de difusión, también en muchos seminarios, e incluso concurren a una recorrida por el norte de Argentina, invitados por el IICA y el Ministerio de Agricultura de aquel país, a fin de conversar con productores argentinos sobre la experiencia vivida en Uruguay.

Por supuesto que también se han detectado debilidades en estas experiencias. Fundamentalmente se deben a la poca capacidad de seguimiento de los proyectos que se ha tenido hasta ahora.

Una vez que los productores comienzan su actividad industrial, tienen necesidad de una mayor capacitación y de apoyo en la gestión empresarial, lo cual recién ahora ha comenzado a abordarse. Asimismo, habría necesidad de buscar o generar mecanismo transparentes donde puedan insertarse para iniciar actividades de exportación, aunque en realidad, varios de estos grupos ya han estado enviando muestras al exterior, aunque de manera descoordinada entre sí.

Por último, me quedaría señalar que junto al planteo de políticas diferenciales para pequeños productores, habría que hacer un esfuerzo por definir el rol estos pequeños productores en el actual marco de integración.

3.3 POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SECTORIALES Y LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL.

Por Eugenio Díaz Bonilla, Argentina.

I. INTRODUCCION

Este documento discute cuatro temas. Primero se analiza la distinción entre el programa macroeconómico de corto plazo y el plan de crecimiento y desarrollo de mediano y largo plazo, lo que lleva a diferenciar entre el ajuste macroeconómico y el ajuste estructural. Luego se presenta una breve caracterización de la crisis económica de los años ochenta en América Latina, donde se distinguen ambos tipos de ajuste. La siguiente sección analiza el comportamiento del sector agropecuario de la región durante la crisis. Finalmente, se comentan algunas ideas sobre la relación entre el ajuste global, el comportamiento del agro y la situación de los pequeños productores, campesinos y asalariados rurales.

II. AJUSTE MACROECONOMICO Y AJUSTE ESTRUCTURAL

Conceptualmente se puede distinguir entre los aspectos que tienen que ver con el nivel, tasa de crecimiento y composición de la demanda agregada, por una parte, de aquellos que afectan al nivel, tasa de crecimiento y composición de la oferta agregada.

1. El Ajuste Macroeconómico

El programa macroeconómico de corto plazo supone que la oferta agregada está más o menos fija y las medidas de política económica operan principalmente a nivel de la demanda agregada. El problema macroeconómico en ese contexto consiste en impedir dos situaciones polares: por una parte se trata de asegurar que la demanda agregada no exceda la oferta agregada

(es decir que no supere las reales posibilidades productivas del país en ese punto del tiempo) más allá de o que puede ser financiado de manera sostenible en el mediano plazo; por otra parte, se procura evitar que deficiencias en la demanda agregada impidan lograr niveles potenciales sostenibles de producción interna. Este último aspecto ha sido parte importante de los programas keynesianos, que influenciados por la experiencia de la Gran Depresión de los años treinta, han tratado de mantener niveles elevados de crecimiento y empleo mediante estímulos a la demanda agregada. Sin embargo, desde la década de los años setenta, los problemas de inflación en los países desarrollados y de inflación y balanza de pagos en los países subdesarrollados han llevado a enfatizar los excesos de demanda agregada más que las deficiencias en la misma. Los comentarios que siguen se dirigen principalmente hacia casos en que la demanda agregada supera la oferta agregada.

En general, en este último caso, el programa macroeconómico de corto plazo se centra en los objetivos de estabilidad de precios (ya que niveles altos y variables de inflación tienen efectos negativos sobre la asignación de recursos, los niveles de inversión y de actividad económica y sobre la distribución del ingreso) y el mantenimiento de una posición sostenible en la balanza de pagos (a los efectos de impedir estrangulamientos y cambios traumáticos en las cuentas externas que afecten desfavorablemente los niveles de actividad y empleo y la estabilidad de precios).

El argumento se puede presentar utilizando las ecuaciones del producto bruto interno (PBI) y del ingreso nacional (Y) (donde C, I, G, X, IM, PNF y TUN indican respectivamente consumo, inversión, gasto del gobierno, exportaciones, importaciones, pago neto de factores hacia el exte-

rior y transferencias unilaterales netas desde el exterior)

$$(Ec.1) \text{ PBI} = C + I + G + X - \text{IM}$$

$$(Ec.2) \text{ Y} = \text{PBI} - \text{PNF} + \text{TUN} = \\ = C + I + G + (X + \text{TUN}) - (\text{IM} + \text{PNF})$$

Las dos ecuaciones pueden reescribirse respectivamente

$$\text{PBI} - (C + I + G) = X - \text{IM}$$

$$\text{Y} - (C + I + G) = (X + \text{TUN}) - (\text{IM} + \text{PNF})$$

donde C+I+G representa el gasto total del país, también llamado absorción (A). Esta puede ser distinta del producto total generado internamente ya que una parte se exporta (X) y algún porcentaje de la absorción interna es abastecida desde el exterior (IM). La identidad básica de absorción establece que:

$$\text{PBI} - A = X - \text{IM}$$

Si un país "absorbe" más de lo que produce (A es mayor que el PBI), entonces se deberá importar más de lo que se exporta a fin de satisfacer ese exceso de demanda (o viceversa si el país produce más de lo que demanda). Nótese que X - IM corresponde aproximadamente a la cuenta de bienes y servicios no financieros, y esa diferencia es conocida a veces como la "brecha de recursos".

Si en lugar de usar el PBI se utiliza el Ingreso Nacional (Y) se tiene:

$$\text{Y} - A = (X + \text{TUN}) - (\text{IM} + \text{PNF})$$

Si $A > Y$, ahora es la cuenta corriente la que tiene que ser negativa: $[(X + \text{TUN}) - (\text{IM} + \text{PNF})] < 0$. Si un país está viviendo "por encima de sus posibilidades", porque "absorbe" bienes y servicios por encima de lo que sus ingresos le permiten, esa diferencia tiene que financiarse de alguna manera. Una posibilidad es desprenderse de activos internacionales y otra es endeudarse con el exterior. La posibilidad de que un país utilice bienes y servicios por un valor mayor que el de sus ingresos depende, entonces de la cantidad de activos que tenga para liquidar y/o de la posibilidad de tomar prestado del resto del mundo. Si los activos liquidables se terminan y el crédito externo alcanza su límite entonces un

valor nominal de la absorción superior al del ingreso se va a traducir en un incremento de precios internos. Esto se puede ver descomponiendo el ingreso nacional en una parte de precios y otra de cantidades:

$Y = P*Q$ donde P es un índice de precios apropiado (el deflactor del ingreso nacional), y Q representa la cantidad de bienes y servicios correspondiente al ingreso nacional. Entonces

$$P*Q - A = (X + \text{TUN}) - (\text{IM} + \text{PNF}) = \text{dAIN}$$

Si A excede Y en una cantidad que es mayor que el financiamiento disponible internacionalmente (dAIN es el cambio en los activos internacionales netos), y Q no puede ser aumentado en el corto plazo, entonces P tiene que incrementarse para equilibrar esta ecuación ex post.

En definitiva, si la absorción doméstica de un país excede su ingreso, dicho país sufrirá presiones inflacionarias (desequilibrio interno), presiones de balanza de pagos (desequilibrio externo) o una combinación de ambas. Ese desbalance puede haber sido causado por cambios en las condiciones exógenas no controladas por el gobierno (por ejemplo el deterioro de los términos internacionales del intercambio lo que hace caer el ingreso del país) o por políticas inadecuadas (que el gobierno si controla) que llevaron al desequilibrio (por ejemplo el intento de reactivar la economía mediante un impulso excesivo a la demanda agregada). Pero en todo caso el ajuste macroeconómico de corto plazo, consiste en alinear la absorción doméstica y las exportaciones con la producción doméstica y las importaciones, de manera de evitar presiones inflacionarias y crisis de balanza de pagos, considerando que en el corto plazo la cantidad producida internamente puede estar más o menos fija.

2. El Ajuste Estructural

Por su parte, el plan de crecimiento y desarrollo de mediano plazo se centra en las medidas que afectan el nivel, la composición y la tasa de crecimiento de la oferta de bienes y servicios producidos por un país. Se trata de lograr el uso eficiente de los recursos productivos de una economía (tratando de evitar tecnologías inadecuadas, la utilización de los recursos en combina-

ciones ineficientes, la subutilización de esos recursos o mediante la destrucción del medio ambiente) y de que las posibilidades de producción de la economía se estén ampliando en un sendero intertemporal eficiente, basado en niveles apropiados de ahorro, inversión, desarrollo de recursos humanos, innovación tecnológica y uso del medio ambiente.

El nivel de la oferta agregada va a depender de la cantidad y calidad de los recursos humanos, de capital y naturales, del nivel tecnológico, de la eficiencia con que los recursos son combinados -dado el nivel tecnológico- y de la intensidad del uso de esos recursos. A su vez, la tasa de crecimiento de la oferta va a depender (si no hay una asignación ineficiente de los recursos) del nivel de acumulación de capital (inversión), de la tasa de crecimiento de la población y el desarrollo de recursos humanos, y de la innovación tecnológica.

Pero si existe la posibilidad de incrementos en la productividad media de la economía mediante la reasignación de recursos (es decir que por alguna razón esos recursos productivos no están utilizados de la manera más eficiente), entonces, al menos durante algún tiempo, existiría la posibilidad de crecer simplemente mediante la transferencia de recursos de aquellos usos con menor productividad a otros con mayores rendimientos. Por ejemplo en la teoría del desarrollo de la postguerra se consideraba que la productividad era mayor en la industria que en la agricultura. En ese caso, el traspaso de recursos de este último sector al primero aceleraría el crecimiento económico. En la discusión actual, una línea de argumentación también señala que el crecimiento podría acelerarse trasladando recursos de los sectores con baja productividad, que ahora serían las empresas industriales protegidas, las empresas públicas y el Estado en general, y hacia los sectores más eficientes, que serían los productos agropecuarios e industriales competitivos internacionalmente. Debe notarse que en el primer caso, la no igualación de la productividad entre sectores se consideraba que era el resultado de debilidades del sistema de mercados, mientras que en el segundo caso se lo ve causado por políticas inadecuadas: en un caso las distorsiones son inducidas por fallas de mercado y en el otro, por errores de política.

El ajuste estructural sería el cambio en la

estructura productiva basado en la expansión de los sectores productores en los cuales un país tiene ventajas competitivas internacionales y del sector privado y el achicamiento de los sectores productores no competitivos y del sector público. En general ese cambio de la estructura productiva también implicaría una relativa expansión de los sectores productores de bienes y servicios transables internacionalmente (y una reducción relativa de los no transables).

Ese ajuste estructural implica una estrategia de desarrollo y un conjunto de políticas que aparecen como contrapuestas a la teoría de desarrollo tradicional de postguerra. La teoría del desarrollo económico en la década de los años 1940 y 1950 tenía un diagnóstico relativamente unificado del problema del subdesarrollo y la pobreza y de los posibles remedios que podrían aplicarse para resolverlos.

Los temas centrales eran (ver por ejemplo Sen, 1983):

- a) la necesidad de incrementar el nivel de ahorros y de acelerar el proceso de acumulación de capital;
- b) la importancia del proceso de industrialización;
- c) el enfoque hacia el mercado interno;
- d) la convicción de que el sistema de precios y mercados no podía guiar de manera adecuada el necesario proceso de inversión y acumulación de capital, el que debía ser planificado y dirigido por el Estado, incluyendo su participación directa en las actividades productivas (ver Hirschman, 1982 y Sen, 1983).

Los países subdesarrollados para emerger de su situación de postración debían generar suficientes ahorros (que, en el proceso podían ser suplementados por ayuda y financiamiento externo) como para sustentar el proceso de acumulación de capital; debían iniciar y mantener el proceso de industrialización; tenían que conseguir que la agricultura transfiriese recursos para el desarrollo de otros sectores (especialmente industria e infraestructura) generando excedentes de mano de obra, alimentos y ahorros (Johnston y Mellor); y debían enmarcar estas actividades en un plan de desarrollo diseñado y coordinado por el Estado.

La estrategia de desarrollo basada en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) orientada hacia el mercado interno comenzó a ser criticada, tanto en relación con su desempeño de crecimiento en el mediano y largo plazo, como respecto de su impacto sobre la estabilidad de precios y el balance de las cuentas externas. Diferentes estudios hacia fines de la década de los sesenta y durante los años setenta señalaron los problemas causados por la ISI sobre el crecimiento, la eficiencia e incluso la equidad (Little, Scitovsky and Scott, 1970, Balassa, 1972, Krueger, 1978). Esa estrategia de crecimiento, de acuerdo con dichos estudios, habrían generado diversos problemas tales como "las distorsiones creadas por las restricciones a las importaciones, la ineficiencia de la intervención y los controles gubernamentales, el sesgo contra la agricultura y las exportaciones" (Little y otros), que han favorecido la adopción de técnicas capital-intensivo inapropiadas para los países subdesarrollados, han limitado el desarrollo de la agricultura (sometida a términos de intercambio doméstico desfavorables, relacionado en parte con la política de alimentos baratos) y que, como consecuencia del lento crecimiento del empleo no agrícola y del estancamiento de la agricultura, "han tenido efectos adversos en la distribución del ingreso y han impedido una amplia participación de la población en los incrementos en la productividad e ingresos, con el resultado que han persistido serios problemas de pobreza" (Johnston). Por el contrario se considera que los países subdesarrollados se beneficiarían adoptando "un enfoque más descentralizado, con mayor utilización del mecanismo de precios y, en particular, dado que hay buenas perspectivas para las exportaciones, un criterio más abierto hacia el comercio exterior, con menos protección y empleo de controles" (Little y otros).

Pero también desde el ángulo monetario de la economía otros autores arguyeron la necesidad de liberalizar el sector financiero de los países subdesarrollados. Esta línea de análisis, iniciada con los trabajos de McKinnon y de Shaw y Gurley sobre lo que fue llamada la "represión financiera", criticaba la práctica de que el Gobierno fijase los intereses usualmente a tasas negativas (lo que podía deberse tanto a los retrasos en su ajuste en relación con la inflación o ser el resultado de teorías que consideraban la

necesidad de tasas subsidiadas para fomentar el crecimiento y/o la equidad). La literatura posterior que discute estos aspectos ha enfatizado la liberalización de las tasas de interés, y su impacto sobre el crecimiento y la estabilidad (Lanyi y Saracoglu, 1983).

La crítica a la ISI también incluyó una reevaluación de la estrategia agropecuaria. Mientras que en el enfoque de desarrollo tradicional los aspectos centrales eran inversión, crédito y tecnología (suplementados, en algunos casos, por otros componentes tales como reforma agraria y desarrollo y organización comunitaria), durante los años ochenta, especialmente en los organismos internacionales de financiamiento, el énfasis pasó a centrarse en las políticas generales y sectoriales que afectan al sector. La idea básica ha sido que había que modificar el patrón de desarrollo y las políticas macroeconómicas que afectaban negativamente al sector agropecuario (y por tanto a la población rural y especialmente a los más pobres), antes que seguir volcando recursos de inversión y tecnología que no podía dar los resultados esperados debido al marco inadecuado de políticas. El Banco Mundial en su Informe del Desarrollo Mundial de 1986 codificó esta perspectiva que se materializó en una serie de Programas de Ajuste Sectorial Agropecuario (PASAs) en diferentes países de América Latina y del resto del mundo subdesarrollado.

El programa de reforma sugerido por el enfoque de los PASA podría, entonces resumirse en los puntos siguientes:

a) El diseño de políticas de desarrollo y macroeconómicas que eliminen lo que se considera es un sesgo en contra de la agricultura. El tipo de cambio y la estructura de precios e impuestos deberían tratar equitativamente a los diferentes sectores de la economía, ya que los costos de la estrategia de desarrollo y de las políticas macroeconómicas que discriminan contra la agricultura mediante el proteccionismo industrial, tasas de cambio sobrevaluadas e impuestos a las exportaciones, son importantes. Primero, se reduciría la producción agropecuaria. Los agricultores reaccionarían a los incentivos de precios, cambiando la composición de la producción, reduciendo el total producido, migrando hacia las ciudades, dejando de invertir en el sector agropecuario y reasignando el capital hacia

otros sectores. En segundo lugar, cuando los precios oficiales no son adecuados, parte de la producción sale como contrabando o se vende en mercados paralelos no controlados. En tercer lugar, es posible que haya una reducción en la recaudación de impuestos por parte del gobierno, sea por la caída en la producción, el contrabando o las declaraciones falsas de exportación. Se considera que estos costos a nivel del sector agropecuario no serían compensados por beneficios generados en otros sectores, por ejemplo el industrial. Es más, este último podría sufrir por la debilidad del agro, debido a que se reduciría el suministro interno de alimentos y materias primas para la industria y se desalentaría la demanda de productos industriales.

b) Los programas de subsidios al crédito, insumos y productos agropecuarios, no alcanzarían a neutralizar los efectos de las políticas macroeconómicas desfavorables, no serían un mecanismo adecuado de redistribución del ingreso del ingreso (en general no serían los productores pobres los que se beneficiarían principalmente de esos subsidios), y generarían distorsiones adicionales. Se argumenta que si se eliminan las políticas macroeconómicas negativas, como se sugiere en el punto i., buena parte de los subsidios podrían desaparecer.

c) Los programas de subsidios a los consumidores (como por ejemplo el subsidio de alimentos) son costosos y frecuentemente no beneficiarían a los grupos de ingresos bajos en la proporción deseada. Se sugiere limitar su extensión y concentrar su cobertura en los grupos más necesitados.

d) El ahorro de fondos que se produciría como consecuencia de la eliminación de los subsidios, podría financiar aquellas actividades que el Estado debe atender, tales como inversiones en infraestructura (riego, caminos, almacenamiento), en investigación y extensión agropecuarias y en capital humano en general, que el sector privado no realiza. El Gobierno también podría ayudar más con el desarrollo de las condiciones necesarias para que el mecanismo de precios y mercados funciones más adecuadamente, eliminando los monopolios paraestatales, dando mayor libertad para la fijación de precios y mejorando el marco institucional y

jurídico necesario para la operación de mercados privados competitivos.

En general, de acuerdo a la estrategia de desarrollo sugerida por el enfoque de ajuste estructural, se tratará de aprovechar mejor las ventajas comparativas en el comercio exterior, de eliminar las distorsiones generadas en la economía por la intervención del Estado, de asegurar una más libre operación del mecanismo de precios y mercados, de reducir el énfasis en tecnologías capital-intensivas y poner más atención en la eficiencia antes que en el nivel de la inversión y de revalorizar la producción agropecuaria.

3. La Articulación del Ajuste Macroeconómico con el Plan de Desarrollo y Ajuste Estructural

La discusión sobre cómo articular el corto y largo plazo, el programa macroeconómico de estabilización con el plan de ajuste estructural, crecimiento y desarrollo ha estado en el centro del debate económico por mucho tiempo. Se trata de determinar cuáles son las políticas económicas apropiadas para mantener tasas de crecimiento elevadas con una razonable estabilidad de precios y con una posición de las cuentas externas que sea sostenible en el mediano plazo.

Esa discusión puede ser mejor entendida si se advierte que, de acuerdo con la ecuación de absorción, en la presencia de desequilibrios internos (inflación) y/o externos (déficits no financiables en la cuenta corriente de la balanza de pagos), la ecuación de la absorción simplemente indica que o se baja la demanda agregada interna (A) o se incrementa la oferta agregada interna (Q), o una combinación de ambas.

Aquellos que consideran que la oferta agregada interna está fija a un cierto nivel (sea porque la economía se encuentra en su nivel de desempleo "natural", sea porque, aunque haya desempleo eliminable, el plazo para resolver los desequilibrios es muy corto comparado con el mayor tiempo que tomaría incrementar la producción), ciertamente se inclinarán hacia medidas que restrinjan la demanda doméstica agregada para recuperar el equilibrio interno y externo.

Este ha sido el enfoque básico de los programas de estabilización del FMI, que fue utilizado

en los años sesenta y setenta para tratar de corregir problemas inflacionarios y de balanza de pagos, y para hacer frente inicialmente al problema de la deuda, al inicio de los años ochenta. Mientras las críticas a la ISI que provenían tanto de los enfoques de liberalización del comercio internacional como del sector financiero se centraban en los aspectos de crecimiento de la oferta agregada, la tradición monetarista incorporada en los programas del Fondo Monetario Internacional, también encontró otro elemento criticable en la estrategia económica seguida por muchos PSDs: el manejo de la demanda agregada.

De acuerdo a esta línea de argumentación la inflación y las crisis de la balanza de pagos han sido el reflejo de políticas que procuraban acelerar el crecimiento mediante estímulos excesivos de la demanda agregada. Inevitablemente, eso ha llevado a niveles de absorción que excedían la producción nacional. Para alinear nuevamente la absorción con la producción, se requerían medidas monetarias y fiscales adecuadas (mediante la reducción del gasto) y ajustes en la tasa de cambio (mediante cambios en la composición del gasto y la producción). El análisis enfatizaba básicamente el lado de la demanda y los aspectos monetarios que eran los principales componentes de los programas de estabilización.

Ese enfoque de estabilización ha sido criticado por los que consideran que el énfasis debe estar en el lado de la oferta y no de la demanda agregada. El argumento se basa en uno o ambos de los siguientes supuestos. Por una parte, se puede considerar que existen recursos productivos dentro del país que pueden ser movilizados en el corto plazo y que su empleo productivo no necesita ser combinado con importaciones adicionales sustanciales. Entonces parece natural sugerir que la oferta agregada en términos reales (Q) debe ser incrementada como manera de salir de los problemas de inflación, balanza de pagos y deuda externa. Por otra parte, aún cuando no sea posible movilizar recursos en el corto plazo, se ha argumentado que algunas de las medidas de contracción de la demanda agregada pueden tener efectos perversos sobre la inflación y el estancamiento económico, si es que esas medidas también afectan negativamente a la oferta agregada con una intensidad mayor que a la demanda agregada.

Obviamente, existen interrelaciones entre las políticas por el lado de la demanda y por el lado de la oferta y entre el desempeño de uno y otro lado de la ecuación macroeconómica. Por ejemplo el crecimiento de la oferta agregada puede estar limitado (tal como en e caso de los análisis keynesianos tradicionales) por el nivel de la demanda agregada. En ese caso políticas macro de expansión de la demanda pueden acelerar el crecimiento. Pero si la producción está limitada por otros factores, la simple expansión de la demanda agregada puede llevar solamente a problemas inflacionarios y de balanza de pagos. Por otra parte, la estabilidad de precios permite que los agentes económicos realicen sus planes de consumo, ahorro e inversión de una manera más adecuada, contribuyendo de esta manera a una mayor eficiencia y al crecimiento. Viceversa, el crecimiento de la oferta puede disminuir las presiones inflacionarias y contribuir a mejorar la posición de las cuentas externas.

Pero también puede haber inconsistencias, incompatibilidades y efectos colaterales no deseados entre ambos grupos de objetivos y políticas. Así, políticas que tratan de acelerar el crecimiento económico en el mediano plazo, pueden tener efectos desestabilizadores sobre los precios y la balanza de pagos y ser abandonadas debido a ello. Por su parte, las políticas que procuran controlar la inflación o reducir los desequilibrios de la balanza de pagos, pueden tener efectos negativos sobre el crecimiento y el desarrollo.

En América Latina la discusión de estos 'efectos cruzados' ha estado siempre presente en los debates sobre la política económica adecuada. En la línea de argumentación que va de las políticas por el lado de la oferta hacia la estabilización, los propugnadores de la ISI pensaron que se iba a resolver el problema de la inflación y de la balanza de pagos mediante el crecimiento. Los críticos, por su parte, han señalado que no solamente el crecimiento era menor que el esperado sino que se exacerbaban los problemas de estabilización. Este argumento indica que el proteccionismo de la ISI ha incrementado las presiones inflacionarias (Krueger, 1981).

Por otra parte, los países que siguieron esa estrategia habrían terminado siendo más vulnerables a las crisis de balanza de pagos debido

a que el residuo de importaciones no sustituibles eran normalmente bienes intermedios y de capital claves para sustentar el funcionamiento de la economía (Balassa, 1984, 1986). Por tanto, cuando se presentaba una crisis de balanza de pagos, tendían a tener un impacto negativo más fuerte sobre la economía.

En lo que se refiere a la influencia de las políticas de manejo de la demanda agregada sobre el crecimiento, el enfoque ISI ha argumentado que cierto nivel de inflación es parte inseparable del proceso de crecimiento económico.

La posición opuesta, aunque reconoce que el "impuesto inflacionario" puede ayudar -hasta cierto punto- para obtener fondos necesarios para el desarrollo económico, considera que la incertidumbre generada por la variación en los niveles de inflación y la necesidad de usar recursos para protegerse de ella, contrapesa con creces los efectos positivos. En consecuencia se ha argumentado que es la estabilidad de precios, y no niveles de inflación elevados que tendían además a ser variables, lo que va a acelerar la tasa de crecimiento en el mediano plazo.

Los aspectos monetarios de las políticas alternativas subrayaron la necesidad de alinear la absorción doméstica con la producción nacional (complementado por importaciones basadas en niveles sostenibles de financiamiento externo).

Estas políticas, fueron implementadas en muchos casos como parte de programas de estabilización del FMI, y, con la acumulación de experiencias sobre su aplicación, el debate cambió hacia la relación entre los programas de estabilización de corto plazo y el crecimiento en el mediano plazo (y su impacto sobre la distribución del ingreso y la equidad).

En particular se generó una literatura relativamente abundante acerca de las posibilidades de "estancamiento con inflación" generadas por los dos componentes principales de los programas de estabilización: una política monetaria restrictiva y la devaluación de la tasa de cambio (ver entre otros Taylor, 1979, 1984; Krugman and Taylor 1978; Buffie, 1986; para opiniones opuestas puede verse Cline y Weintraub, 1981 y Hanson, 1983).

4. Ajuste Macroeconómico, Ajuste Estructural y la Crisis de la Década de los Ochenta

Hacia fines de la década de los años setenta América Latina estaba debatiendo los tres temas analizados hasta acá: primero, cómo adaptar/transformar/desechar la estrategia de ISI a los efectos de acelerar el crecimiento de la oferta agregada y mejorar su distribución; segundo, cómo realizar un manejo más adecuado de la demanda agregada; y tercero, como articular ambos aspectos. Aunque, en general, los aspectos más discutidos fueron los relacionados con la transformación del patrón de desarrollo, los graves problemas de los programas de "liberalización y estabilización" de varios países del Cono Sur a fines de los setenta, fueron un recordatorio doloroso de la importancia de la consistencia entre el programa macroeconómico y el plan de desarrollo.

De todas maneras el debate sobre cómo ajustar (o no) el patrón de crecimiento fue sumergido por los choques externos especialmente de fines de los años setenta y de la primera mitad de los ochenta. Luego de la segunda crisis petrolera y del cambio radical en las políticas macroeconómicas de los países desarrollados (resultado del triunfo de partidos conservadores en varios de ellos y de una re-evaluación sobre si se debía acomodar el impacto del segundo shock petrolero como se hizo con el primero), América Latina entró en la difícil década de los años ochenta.

Ya no se trataba de discutir cómo modificar la estrategia de desarrollo para que el ingreso de los países de la región creciera más, sino que ese ingreso se había reducido sustancialmente y el nivel de absorción estaba claramente por encima de lo que los mercados internacionales estaban dispuestos a financiar. En el corto plazo se estaba frente a un problema de ajuste macroeconómico y no de ajuste estructural.

Si bien la posibilidad de ajustarse flexiblemente fue reducida por las rigideces de la estrategia de desarrollo seguida, el problema de ajustar el nivel de absorción doméstica a los niveles de ingresos más reducidos -producto de los cambios internacionales- hubiera sido difícil en cualquier caso. Además, ese proceso se hizo aún más doloroso tanto por los problemas estructurales generados por los excesos de la ISI, como por el

sobreendeudamiento de la última mitad de los años setenta e inicio de los ochenta. Estos aspectos se discuten a continuación.

III. LA CRISIS DE LOS AÑOS OCHENTA (*)

Los análisis de la crisis de esta década señalan tres elementos para explicar el desempeño inadecuado de los países de América Latina durante ese período: (i) los impactos externos, (ii) la estructura de sus economías, y (iii) las políticas aplicadas. En general hay acuerdo en que se trató de una convergencia de los tres aspectos, aunque diferentes analistas tienden a poner el énfasis en uno u otro de esos elementos explicativos.

1. Los impactos externos y el ajuste recesivo

A principios de la década de los años ochenta América Latina sufrió el impacto del alza de las tasas de interés, el deterioro de los términos del intercambio y el estancamiento del comercio mundial, resultado de las políticas macroeconómicas seguidas por los países industrializados para ajustarse al shock petrolero de 1979. Se ha calculado que el aumento en el pago de intereses y la caída de la relación de precios internacionales representaron casi el 4% del PIB de América Latina en 1982. Después de la crisis Mexicana de Agosto de 1982, la región sufrió otro golpe importante, cuando el financiamiento externo que entre 1980-1982 había representado alrededor del 5% del PIB, cayó al 1% en 1983 y se volvió prácticamente nulo en 1984 y 1985 (Marshall y Schmidt-Hebbel).

El triple impacto de la caída de los términos del intercambio, la subida de las tasas de interés y el recorte del financiamiento, forzaron un doloroso proceso de ajuste en las cuentas externas y en los balances internos de los países de América Latina.

El déficit de cuenta corriente fue drásticamente reducido después de 1982 (de hecho países como México tuvieron una cuenta corriente superavitaria entre 1983-1985 y Brasil en 1984), como resultado de una fuerte compresión

de las importaciones y un incremento moderado de las exportaciones, lo que generó importantes superávits en la cuenta comercial.

El ajuste interno correspondiente (es decir el rebalance de la producción y la absorción, o del ahorro interno y la inversión, que representa el otro lado de la ecuación del ajuste de las cuentas externas) tuvo lugar mediante la caída de la absorción. Y entre los componentes de esta última, aunque debido a su mayor incidencia en la absorción doméstica ha sido el consumo, especialmente privado, el que más se ha contraído en términos absolutos, fueron las inversiones, públicas y privadas, las que más han caído en términos relativos (Barandiarán). La inversión en América Latina habría declinado de alrededor del 21% del PIB en 1980 a menos del 15% en 1987 (Linn). La caída es aún más manifiesta, si en lugar de tomar la proporción respecto del PIB (ya que este último también ha declinado), se considera la inversión interna bruta por habitante, que en 1987 estaría alrededor de un 40% por debajo de los valores de 1980 (Bianchi).

El proceso de ajuste tuvo un impacto negativo sobre la tasa de crecimiento y la estabilidad de precios en América Latina. Mientras que desde la Segunda Guerra Mundial hasta fines de la Década de los setenta la Región creció a un promedio del 5-6% anual, la tasa de crecimiento cayó a un 1% en la década de los ochenta (y entre 1981 y 1984 fue negativa) (ver BID, 1989). Esas tasas están por debajo del crecimiento poblacional, y, en consecuencia, el producto por habitante en 1989 fue casi un 10% inferior al de principios de la década y similar al de los años 1977-78 (CEPAL, 1989).

Por otra parte se produjo la diversificación, expansión y generalización de los procesos inflacionarios. La tasa de inflación de América Latina pasó de un promedio de aproximadamente 35% al año (precios al consumidor) durante la década de los setenta a casi el 100% anual en promedio durante la década de los ochenta. Quizás aún peor que la casi triplicación del nivel de inflación fue el incremento en su variabilidad: muchos de los procesos inflacionarios en la región han mostrado tasas de inflación no solamente altas, sino también inestables (Bianchi, 1988).

En conclusión, la reversión de los flujos de ahorro externo y los movimientos adversos en los términos del intercambio y en las tasas de

(*) Esta sección se basa en E. Díaz Bonilla "Ajuste con Crecimiento y Finanzas Públicas en América Latina"; (1990).

interés requirieron ajustes sustanciales en las cuentas internas y externas, que han estado acompañados por un lento o casi nulo crecimiento económico y el aceleramiento de los procesos inflacionarios. El ajuste inicial externo recayó básicamente sobre las importaciones y el ajuste interno correspondiente fue alcanzado principalmente mediante la reducción de la inversión, en un contexto de estancamiento de la producción y las exportaciones. Este patrón de adaptación a las nuevas condiciones ha sido llamado "el ajuste recesivo": no sólo ha llevado a tasas de crecimiento muy bajas para la región en la década de los ochenta sino que también está comprometiendo, debido a los bajos niveles de inversión actuales (y la reducción de los gastos en formación de capital humano), las posibilidades de crecimientos para el próximo decenio (el argumento se presenta en términos ligeramente más formales, usando identidades contables macroeconómicas, en el Apéndice).

2. El ajuste recesivo, debilidades estructurales y las políticas aplicadas

Aunque la causa principal del pobre desempeño económico de la región haya sido el impacto negativo de los choques externos, es indudable que los problemas de la región fueron agravados por las políticas de desarrollo y macroeconómicas aplicadas en los años anteriores a la crisis y durante la misma, y es claro también que la presencia de debilidades y rigideces estructurales ha hecho más doloroso el ajuste.

En relación con el último aspecto, un problema ha sido la alta incidencia de productos primarios en las exportaciones. Se ha argumentado que éste ha sido un elemento estructural que dificultó la adaptación a los golpes externos. Pero también es cierto que la estructura de los países de la región, ha sido determinada, al menos en parte, por las políticas aplicadas durante las últimas décadas. Por ejemplo, la alta participación de productos primarios en las exportaciones de la región refleja en parte las políticas de industrialización y comercio internacional seguidas por muchos países en la región desde la postguerra. Lo mismo puede señalarse de otros aspectos tales como la baja proporción de exportaciones e importaciones en el PIB y el papel crítico de la importación de ciertos bienes de capital e insumos necesarios

para el funcionamiento del aparato productivo, que han reducido enormemente las posibilidades de adaptarse a las nuevas condiciones internacionales.

Otros elementos que contribuyeron a la debilidad del sector externo fueron la elevada proporción del endeudamiento respecto de las exportaciones, y el que la deuda fuese contraída a tasas flotantes y con una estructura de vencimientos de corto plazo. El elevado volumen de la deuda y el inadecuado perfil de endeudamiento fueron el resultado de varios factores que pueden considerarse exógenos para los países de América Latina: por ejemplo la política de reciclaje de los petrodólares y de mantenimiento de la demanda mundial agregada apoyada por los países industrializados a mediados de la década de los años setenta -especialmente las negociaciones que llevaron a la reunión cumbre de Bonn, en 1978- y el comportamiento de los mercados financieros internacionales y de los bancos comerciales en ese contexto. Asimismo, la recomposición de la cartera del sector privado (que generó a la vez un incremento del endeudamiento privado y la fuga de capitales), aunque fue en parte el resultado de reformas financieras fallidas y de la sobrevaluación del tipo de cambio causada por políticas macroeconómicas inadecuadas, también tuvo un componente exógeno empujado por cambios tecnológicos e innovaciones en la operación de los mercados financieros.

Pero, de acuerdo a una de las líneas de argumentación, el incremento excesivo del endeudamiento externo, y por tanto la necesidad de que el ajuste fuera aún mayor posteriormente, estuvo directamente relacionado con la estrategia seguida por muchos países de la región de estimular la demanda agregada mediante una política fiscal expansiva financiada por crédito externo, que no era sostenible. Posteriormente, la manera como se haya realizado (o no) el ajuste fiscal, habría determinado el desempeño de las economías durante la crisis.

En este sentido una corriente interpretativa muy difundida sostiene que i. el surgimiento de la crisis, ii. el proceso de "ajuste recesivo" y iii. la posibilidad de un ajuste con crecimiento en el futuro, están vinculadas de manera muy directa a las políticas fiscales implementadas y a la evolución de las finanzas públicas en los países de la región.

3. Las políticas fiscales en el surgimiento y desarrollo de la crisis económica de América Latina

La línea de interpretación que enfatiza la influencia de errores de la política fiscal en el surgimiento y evolución de la crisis argumenta que el sector público de los países con mayores problemas en la actualidad habría estado embarcado en programas de gasto no sostenibles, que se financiaron con fondos externos. Como señala Linn, "los países latinoamericanos, sobre todo los muy endeudados -Brasil, Argentina y México- experimentaron un rápido aumento de los déficit del sector público a fines del decenio de 1970 y principios del de 1980 y no se ajustaron con rapidez a los espectaculares cambios de los precios del petróleo, los productos básicos y los tipos de interés. Esto contribuyó a la fuerte acumulación de deuda externa en esos años. Las cuantiosas entradas de capital también sirvieron para aumentar los tipos de cambio reales de estos países, y perjudicaron así su desempeño en la esfera de las exportaciones" (Linn 1989).

Cuando sobrevinieron los shocks externos que redujeron el ingreso nacional y la disponibilidad de financiamiento externo, el exceso de endeudamiento previo obligó a un ajuste económico y fiscal mayor que el que hubiera sido necesario a niveles menores de endeudamiento.

Además otros errores de política habrían afectado el desempeño económico una vez que la crisis se desató. Los desbalances del presupuesto público fueron empeorados aún más por la absorción de la deuda privada por parte de varios gobiernos en la Región y por el otorgamiento de garantías públicas y seguros de cambio para la deuda que todavía quedó en manos privadas (Easterl.).

Además aunque el déficit público en América Latina disminuyó de un poco más del 8% a algo menos del 5% del PIB entre 1982 y 1985 y en los países más endeudados bajó del 10% al 4%, la forma en que ese déficit fue reducido, el nivel al que quedó y la manera en que fue financiado, explicarían tanto el estancamiento económico como los niveles crecientes e inestables de inflación que afectan a América Latina.

Esto sería así porque el déficit fue reducido básicamente mediante la contracción de las inversiones públicas, lo que afectó el nivel de ac-

tividad de la economía; y porque el déficit fue reducido menos que la caída del financiamiento externo y la diferencia fue financiada internamente mediante el incremento de la deuda pública doméstica (lo que llevó a tasas de interés más altas) y/o mediante la emisión monetaria (lo que aceleró la inflación). Las tasas de interés más elevadas y la inflación alta e inestable habrían hecho caer a la inversión privada, comprometiendo aún más los niveles de actividad económica presente y futura (Barandiarán, Bianchi).

A su vez las cuentas fiscales se deterioraron aún más debido a la caída de la actividad económica y las importaciones (lo que redujo la recaudación impositiva), las altas tasas de interés (lo que incrementó los gastos del gobierno) y el aceleramiento de la inflación (que redujo el valor real de los ingresos tributarios recaudados con atrasos en un contexto inflacionario -el llamado efecto Olivera-Tanzi). En consecuencia, después de las reducciones iniciales del déficit del sector público latinoamericano durante los años 1984 y 1985, los desequilibrios fiscales comenzaron a aumentar nuevamente, llegando a más del 7% del PIB en 1987 (Marshall, Linn).

Finalmente, algunos estudios han señalado la interacción entre el ajuste fiscal y el funcionamiento del sector financiero en muchos países de la Región como un elemento que ha impedido la implementación exitosa de los programas de ajuste y estabilización. Por una parte, la fragilidad de los intermediarios financieros al inicio de la crisis, llevó a que los Gobiernos asumieran una parte importante de la deuda privada y otorgaran seguros de cambio, lo que, como ya se ha señalado, resultó en la expansión de los déficits fiscal y cuasi-fiscal. Pero, por otra parte, los Gobiernos contribuyeron a debilitar a los mismos intermediarios financieros que trataban de sostener, debido a la manera como fueron financiados los crecientes déficits del sector público. Los países con mayores problemas en la actualidad han utilizado extensamente mecanismos que obligaron al sector de intermediarios financieros a financiar el déficit público (mediante requerimientos de reservas, controles de las tasas de interés, inversiones obligatorias en instrumentos de la deuda pública, etc). Estas colocaciones forzadas de deuda pública interna a través de los bancos e instituciones financieras debilitaron aún más al sistema

bancario y financiero y produjeron desintermediación financiera, lo que, a su vez, llevó a la fuga de capitales y a la falta de financiamiento para la inversión doméstica, afectando negativamente el desempeño económico de la región (Easterly).

Los países que han afrontado este difícil período en mejores condiciones (que en la mayoría de los casos se trata de países de fuera de la región, excepto por Colombia) fueron aquéllos que lograron mantener el nivel de inversiones y de importaciones, a la vez que incrementaban la producción y los ahorros domésticos y las exportaciones. Estos países lograron mantener flujos de financiamiento externo al sector público, el financiamiento externo del sector privado continuó a los niveles (reducidos) de antes de la crisis y el gobierno no asumió la deuda privada. En contraste, en muchos países latinoamericanos, el ajuste económico y las devaluaciones llevaron a los gobiernos a "estatizar" la deuda externa privada (Linn, Easterly).

Un trabajo comparó el desempeño de los países de América Latina (Argentina, Venezuela, México y Brasil) con algunas naciones de Asia Oriental (Corea, Tailandia, Indonesia y Malasia), argumentándose que estos últimos "mantuvieron bajo control los déficits del sector público a fines del decenio de 1970 y principios del de 1980, y se ajustaron rápidamente en los primeros años de este decenio a la crisis causada por el alza de los precios del petróleo y el aumento súbito de los tipos de interés internacionales...de este modo, estos países evitaron el aumento excesivo de sus deudas externas y la pérdida de la solvencia crediticia; mantuvieron el acceso al capital extranjero y pudieron continuar registrando moderados déficits en cuenta corriente. Esto significó que no tuvieron que reducir las inversiones públicas como fue el caso de sus contrapartes en América Latina; tampoco experimentaron fuertes presiones en las finanzas internas y pudieron contener la inflación en un nivel bajo y mantener condiciones razonables para el financiamiento y las inversiones privadas... Además, la causa de políticas fiscales sensatas y entradas de capital más limitadas en los primeros años, el tipo de cambio real permaneció relativamente estable, lo que fue la base del exitoso aumento de las exportaciones en los años ochenta" (Linn 1989). La conclusión es mientras que ese grupo de países

de Asia Oriental creció a más del 5% en el período 1980-1986, los cuatro países Latinoamericanos tuvieron una tasa de crecimiento promedio prácticamente nula durante ese mismo período.

Aunque en general es cierto que errores en el manejo de la política económica, y de los aspectos fiscales en particular, han sido elementos centrales en el surgimiento y evolución de la crisis, hay que considerar elementos que matizan la interpretación de la crisis como resultado exclusivo de una secuencia de errores de políticas económica, y que apuntan a resaltar las distintas restricciones presentadas por el entorno internacional y los aspectos institucionales y de economía política que habrían determinado las decisiones de política económica y fiscal.

Un primer elemento es que, en la interpretación discutida más arriba el endeudamiento fue el resultado de una política fiscal expansiva, que generó déficits los cuales a su vez fueron financiados con fondos externos. Una línea de argumentación alternativa señalaría que el patrón de endeudamiento sería resultado de las decisiones de los países industrializados de mantener la demanda agregada mundial después de los shocks petroleros mediante el reciclaje de los petrodólares (que aumentó el nivel de liquidez disponible para los países subdesarrollados), del aliento a políticas fiscales expansivas (especialmente durante los años 1976 a 1978, culminando con el acuerdo de la reunión cumbre de Bonn en 1978) para evitar una recesión mundial que se consideraba inminente y del papel que los bancos y las innovaciones tecnológicas y de regulación financiera jugaron en ese contexto (lo que habría determinado cómo esa liquidez fue asignada). En particular, América Latina habría sido la principal receptora de esa liquidez en razón de la mayor experiencia de los bancos internacionales en esa región y los gobiernos fueron los más importantes prestatarios, debido a las garantías públicas reclamadas por los bancos comerciales con la idea de que "los países nunca quiebran".

Considerando que la relación entre el déficit y su financiamiento es, ex-post, una simple identidad que debe ser siempre satisfecha, esta línea de argumentación sugeriría la causalidad opuesta entre déficits y endeudamiento: el levantamiento de la restricción de liquidez para sostener la actividad económica mundial y la

colocación agresiva de créditos, habrían generado el endeudamiento que llevó a los déficits fiscales, la sobrevaluación de las monedas locales y los desequilibrios en cuenta corriente, y no al revés. En esta interpretación, los países que ajustaron tempranamente (y evitaron problemas posteriores) son los que no dispusieron del mismo amplio acceso al financiamiento que tuvieron la mayoría de los países latinoamericanos (la excepción fue el gobierno de Colombia; hay al menos dos posibles explicaciones: una señala el manejo tradicionalmente conservador de las políticas macroeconómicas colombianas, que le habrían permitido resistir exitosamente las presiones internas y externas para aumentar su endeudamiento; la otra es que los bancos, que tenían a Colombia entre los países con mayor riesgo político entre los latinoamericanos grandes, en razón de décadas de violencia, no habrían tratado de colocar préstamos con la misma agresividad que en el resto de la región).

Un segundo problema con la línea de causalidad que va de los déficits públicos a la acumulación excesiva de deuda externa, es que, además del endeudamiento público, la Región también parece haber sufrido de un exceso de endeudamiento privado. Una de las características que distinguen a los países con problemas de aquéllos que han atravesado este período en mejores condiciones es el comportamiento de los flujos de endeudamiento privado antes de la crisis y el tratamiento de esa deuda posteriormente.

Un trabajo del Banco Mundial señala que "en 1983 hubo una conversión de deuda a corto plazo (pública y privada) en deuda pública a largo plazo -y en menor medida en deuda privada de largo plazo. Empezando en 1984, hubo una conversión de deuda privada de largo plazo en deuda pública. En la mayoría de los países, esto fue realizado a través de un programa que cambiaba los pasivos externos del sector privado por un pasivo en moneda local con el sector público. Esta deuda doméstica [del sector privado] en muchos casos no fue pagada, o tenía tasas negativas de interés. Así, el sector público tuvo que absorber un doble shock: la reducción de los flujos netos de financiamiento nuevo y la necesidad de financiar el servicio de la deuda de corto plazo y de la deuda privada de largo plazo recientemente adquirida". También se indica que, al contrario, en los países que han sufrido

menos el impacto de la crisis, "los flujos de financiamiento externo neto para el sector público fueron ... estables hasta 1986. El flujo al sector privado es modesto pero estable. La deuda de corto plazo no muestra fluctuaciones marcadas. No hay evidencia de que el sector público haya asumido la deuda del sector privado. En consecuencia el sector público en estos países pudo evitar el doble impacto que tanto afectó a los gobiernos de los países en crisis" (Easterly, p. 6).

Aparentemente en los países con problemas (especialmente latinoamericanos) el sector privado se endeudó mucho más que en el caso de los países que posteriormente tuvieron menos problemas. En parte esto fue el resultado de políticas de apertura financiera mal diseñadas y ejecutadas y de políticas de tasas de cambio y de interés que alentaron esos desarrollos. Pero también fue en parte el resultado autónomo de innovaciones operacionales y tecnológicas que favorecieron una integración más rápida de los mercados financieros de América Latina especialmente con el de los Estados Unidos.

La contrapartida de ese excesivo endeudamiento privado, como en el caso de la deuda pública, fue la sobrevaluación de la tasa de cambio y el agravamiento de los déficits de cuenta corriente. Las sustanciales correcciones en la tasa de cambio que fueron necesarias posteriormente afectaron fuertemente al sector privado y a los bancos domésticos e internacionales que lo financiaban. Sin embargo, éstos fueron exitosos en pasarle la deuda al sector público. Por el contrario, en los países sin problemas el sector privado no se endeudó tanto, contribuyendo así a evitar la sobrevaluación del tipo de cambio, la necesidad de fuertes correcciones más tarde y la asunción de la deuda privada por el gobierno.

Debe notarse la asimetría entre los países en desarrollo con problemas, donde el sector privado le pasó el problema al sector público (en parte bajo la presión de los bancos comerciales internacionales apoyados por los gobiernos acreedores, con el argumento de que si el Gobierno del país deudor no se responsabilizaba por la deuda privada no iban a haber nuevos fondos) y los países industrializados. En estos últimos, los intentos de los bancos comerciales internacionales para pasarle el problema al contribuyente encontraron la resistencia exitosa, de los orga-

nismos electivos que constituyen la base del sistema democrático de esos países.

Un tercer aspecto a ser tenido en cuenta es que ciertas decisiones fueron forzadas por la urgencia de la crisis, más que por errores conceptuales. Dadas las restricciones políticas e institucionales fue más "fácil" bajar la inversión pública que cortar personal, reducir las importaciones que aumentar las exportaciones y gravar al sistema financiero y a las tenencias de activos monetarios que tratar de incrementar los impuestos explícitos. Esta tendencia fue reforzada por la idea prevaleciente al principio de la crisis de que se trataba de un problema de liquidez temporaria que requería ajustarse los cinturones por uno o dos años pero que después se volvía a la normalidad.

Pero la continuidad de la recesión, la caída de los precios de los productos primarios entre 1985 y 1986, y el incremento de la tasa de interés posteriormente, anularon en buena medida los importantes esfuerzos de ajuste realizados por muchos países de la Región inmediatamente después del surgimiento de la crisis.

En todo caso, cualesquiera sean las diferentes apreciaciones respecto de la influencia de los choques exógenos, de la estructura de los países de la Región o de los errores de política, mirando hacia adelante, los Gobiernos latinoamericanos pueden actuar básicamente sobre los aspectos que controlan directamente, que son sus propias políticas. El objetivo es cambiar hacia un "ajuste expansivo", con cambios estructurales y crecimiento.

Tal estrategia requiere una cuidadosa articulación de mayores exportaciones e importaciones en el frente externo y mayores niveles de ingresos, ahorros e inversiones como parte del ajuste interno. Esto implica cambios estructurales en la producción y en la demanda. Pero ese cambio estructural necesita tiempo, por una parte, y financiamiento externo, por la otra.

Una parte sustancial de ese programa económico requiere, a su vez, de un importante esfuerzo a nivel del sector público y de la política fiscal. A los efectos de hacer lugar para las inversiones y las exportaciones, se necesita una política fiscal que mantenga el crecimiento del producto, por una parte, pero que controle el consumo público y privado, por la otra. El nivel del déficit público y la forma en que se lo financia, va a influir sobre el nivel, ritmo de creci-

miento, composición y balance de la oferta y demanda agregadas y sobre la estabilidad de precios.

El sector público también enfrenta demandas intensas para frenar la declinación en los indicadores de educación y salud y el deterioro de la infraestructura social y productiva, y debe confrontar los problemas generados por el pobre desempeño de las empresas públicas. En todo caso los países de la región con menos problemas económicos o aquellos que parecen más encaminados a resolverlos, son precisamente los que o no tuvieron problemas fiscales serios o han realizado un esfuerzo sustantivo para poner bajo control las cuentas del sector público.

Pero más allá del ajuste fiscal, queda todo el problema de recuperar el crecimiento y de tratar de mejorar las condiciones sociales fuertemente afectadas por este prolongado período de dificultades económicas.

IV. EL SECTOR AGROPECUARIO DURANTE LA CRISIS

1. Algunos Aspectos Conceptuales(*)

El ajuste macroeconómico necesario para alinear el nivel y composición de la absorción y producción internas de un país puede afectar al sector agropecuario a través de varios canales. Uno de ellos es el nivel, composición y tasa de crecimiento de la demanda agregada, en general, y de la demanda para productos agropecuarios en particular. Esto contribuye a determinar el volumen vendido y el precio de aquellos productos agropecuarios orientados al mercado interno.

Otro tiene que ver con el nivel y las variaciones esperadas en los macroprecios (tasa de cambio, interés, y salarios) y en los precios de los productos e insumos.

Las políticas y condiciones macroeconómicas también afectan el nivel y composición de la inversión, el sesgo del patrón tecnológico y la disponibilidad de ciertos insumos (en sentido amplio) necesarios para lograr los niveles deseados de producción (por ejemplo, la disponibilidad de crédito que depende de la política

(*) Esta sección está basada en E. Díaz Bonilla "Análisis Macroeconómico y el Sector Agropecuario. Una Nota Didáctica"; 1989.

monetaria; la provisión de servicios e infraestructura productivos, tales como investigación y extensión, caminos, irrigación, que está relacionada con la política fiscal; la disponibilidad de insumos y maquinaria importados, que está afectada por las políticas de comercio internacional, etc.).

Todo lo anterior afecta la rentabilidad de las actividades agropecuarias y el ingreso de las familias rurales. Estas, a su vez, mediante sus decisiones de producción y demanda, influyen sobre los niveles de actividad y consumo en otros sectores productivos y contribuyen a determinar las condiciones macroeconómicas generales.

Hasta ahora se consideró el nivel de ingresos agropecuarios correspondiente a los factores productivos controlados por las familias rurales. Pero si existe la posibilidad de transferir recursos productivos a actividades no agropecuarias (y en el mediano y largo plazo, los factores productivos no fijos como el trabajo y varias formas de capital pueden reconvertirse hacia otras actividades), esas familias van a estar interesadas en los ingresos totales de la actividad agropecuaria (y en el retorno que contiene por unidad de factor productivo familiar) en términos relativos, es decir comparados con los ingresos globales (y retornos porcentuales) que se pueden obtener en actividades no agropecuarias. Esto requiere una visión más amplia de los ingresos de las familias rurales, que incluya los aspectos agropecuarias y no agropecuarias.

Obviamente, las condiciones y políticas macroeconómicas afectan también a los ingresos no agropecuarios. Por ejemplo, el nivel, composición y tasa de crecimiento de la demanda agregada influyen sobre la cantidad de trabajo y capital de las familias agropecuarias que puede ser absorbido en actividades no agropecuarias y sobre los salarios, la tasa de retorno al capital en el sector no agropecuario y los precios de los productos no agropecuarios y de los insumos necesarios para su producción.

Una tipología particularmente importante para entender las repercusiones de las políticas macroeconómicas y de desarrollo es la que separa los bienes y servicios en comercializables internacionalmente, también llamados transables (con la distinción adicional entre exportables y sustitutivos de importaciones) y los no comercializables internacionalmente (o

no transables) 3/. Las actividades no agropecuarias también deben ser divididas entre exportables, importables y no transables y el ingreso no agropecuario de la familia rural puede provenir de actividades en una o más de esas categorías.

Si un producto es efectivamente transable y el país no tiene un porcentaje sustancial de las exportaciones de ese producto en los mercados internacionales, debería existir un margen razonable para ampliar las ventas internacionales a ese precio, desvinculando así el volumen y el precio de venta de ese producto de las condiciones de la demanda interna. Esto no significa que la política económica del gobierno no pueda introducir una diferencia entre los precios domésticos y los internacionales de los productos transables. En el límite, mediante prohibiciones de exportación o importación, puede transformar un bien potencialmente transable en uno no transable, con lo cual el volumen y precio de venta vuelven a depender de las condiciones de oferta y demanda internas.

La matriz siguiente permite visualizar las diferentes combinaciones del ingreso total de las familias rurales con ingresos agropecuarios (Ya) y no agropecuarios (Yna).

	Exportable	Importable	No Transable
Ya	Yxa	Yia	Yint
Yna	Yxna	Yina	Yntna

Varios puntos deben remarcarse de la discusión anterior. Por una parte, el impacto de las condiciones y políticas macroeconómicas sobre las familias campesinas con estrategias de supervivencia que incluyen elementos agropecuarios y no agropecuarios, pueden ser ambiguo. Las medidas que mejoran (o reducen) el ingreso agropecuario pueden reducir (o aumentar) el no agropecuario con impactos netos muy variados sobre las familias rurales.

En segundo lugar, el balance entre el ingreso agropecuario y el no agropecuario, no tiene que

3/ La principal diferencia entre bienes transables y no transables es que los precios domésticos están influenciados por los precios internacionales determinados en los mercados mundiales, mientras que en el caso de los no transables, el precio doméstico está determinado por la oferta y demanda internas.

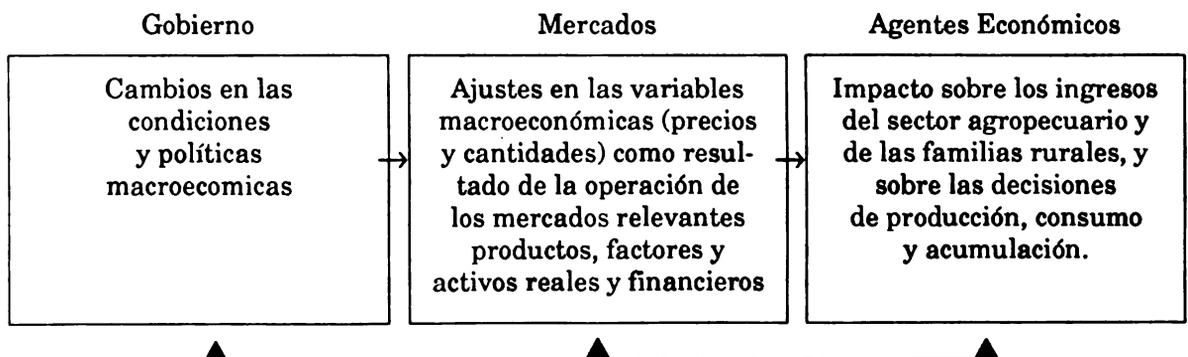
ser, obviamente, algo permanente. Las familias rurales y campesinas con ambos tipos de ingresos, pueden estar en transición hacia una forma u otra de actividad: pueden estar "des-ruralizándose" y "descampesinizándose". Si las condiciones de ingresos y rentabilidad de las actividades agropecuarias se mantienen claramente desfavorables, puede haber un efecto de corto plazo sobre la caída de la producción (mediante un uso menos intensivo de los factores productivos en el sector agropecuario) y un efecto de mediano y largo plazo sobre el nivel de producción agropecuaria (cuando los factores productivos de trabajo y capital emigran fuera del sector).

En tercer lugar, algunos análisis del impacto de la macroeconomía sobre el sector agropecuario enfatizan dos indicadores de esa rentabilidad relativa: la tasa de cambio real y los términos de intercambio interno entre los sectores agropecuario y no agropecuario (que son construidos no transables, en el primer caso, y obviamente, de productos agropecuarios y no agropecuarios, en el segundo; debe señalarse que aunque ciertos análisis tienden a presentarlos como equivalentes, en términos de indicadores de tendencias, pueden, al menos conceptualmente, moverse en direcciones diferentes). De la discusión anterior se desprende que estos indicadores capturan solamente una parte (aunque ciertamente importante), del impacto de las condiciones y políticas macroeconómicas sobre el agro.

Finalmente, algunos análisis que relacionan los aspectos macroeconómicos con el agro, parecen suponer que los productos agropecuarios son todos transables (y en algunos casos que son básicamente exportables), y que los ingresos de las familias rurales provienen solamente de actividades agropecuarias. Ya se señaló que el ingreso no agropecuario de las familias rurales puede depender en una parte importante del empleo en actividades no transables (por ejemplo, construcción, servicios domésticos, otros servicios y actividades informales). Pero también pueden existir actividades agropecuarias que por diferentes razones estructurales, de operación de los mercados o como resultado de políticas comerciales internacionales, tienen un carácter más cercano a bienes no transables. En ese caso el impacto final sobre la actividad agropecuaria y sobre los ingresos rurales de diferentes condiciones y políticas macroeconómicas puede presentar matices diferenciados dependiendo de la importancia de las actividades no transables en el ingreso total de esas familias.

Un análisis ex-ante adecuado de estas interacciones sólo puede ser realizado utilizando un modelo macroeconómico de equilibrio general, en el que los aspectos de producción, consumo y acumulación, y los aspectos reales y financieros, estén adecuadamente integrados. El diagrama a continuación presenta un esquema simplificado de esas interacciones 4/.

CUADRO 2



4/ El uso de bloques que parecen estar en una secuencia particular es solamente un recurso expositivo, ya que la interacción de los aspectos macroeconómicos de los sectores agropecuario y no agropecuario se dan de maneras complejas, que pueden incluir diferentes formas de simultaneidad, recursividad y de secuencias.

A continuación se discute la evolución de diferentes variables macroeconómicas durante la crisis y el desempeño del sector agropecuario dentro de ese contexto.

2. El Ajuste Macroeconómico: Aspectos Empíricos

La tasa de crecimiento de la demanda agregada declinó sustancialmente durante los años ochenta. Mientras que el consumo creció en promedio al 5% anual durante la época de los sesenta y a algo más del 6% durante los setenta, cayó a menos del 1% durante los ochenta. En el caso de las inversiones, las cifras correspondientes fueron de alrededor del 7% en los sesenta y setenta, para caer a -2% en los ochenta. Aún las exportaciones que en los sesenta habían crecido a casi el 6% y en los setenta fueron de algo menos del 4% en los ochenta alcanzaron solamente algo más del 3% (BID, 1989). Esto último, que puede parecer sorpresivo a la luz de las devaluaciones y ajustes macroeconómicos para incrementar las exportaciones, se debió relativamente más a la caída de los precios internacionales que a la declinación de los volúmenes exportados.

La demanda por productos del sector agropecuario también declinó en América Latina de casi el 3-4% anual en los años setenta a alrededor del 2% en los ochenta (FAO, 1989).

En términos de precios relevantes, la tasa de cambio real fue devaluada sustancialmente después de 1982 en casi todos los países de la región (ver Edwards, 1988). Desde la perspectiva del sector agropecuario esto ha compensado en parte la caída de los precios internacionales, que ha sido muy importante (ver Banco Mundial, 1989). Los términos del intercambio interno para el sector agropecuario en relación con el no agropecuario, también parecen haberse movido en favor de los productos del agro (ver De Janvry, 1988).

Pero para las familias rurales que dependen de empleo fuera del sector, tanto los niveles de empleo urbano como los salarios reales de la Región se han deteriorado claramente durante la última década (BID, 1989).

Además de la reducción de las inversiones ya mencionada, también ha habido retrocesos en otros indicadores. La proporción del gasto público en la agricultura que en 1975 era de alre-

dedor del 8% del presupuesto de los gobiernos de la Región, cayó a algo más del 4% (en términos de recursos reales puede ser aún menos considerando que el gasto global también se ha reducido) y el crédito para el sector agropecuario en América Latina también parece haberse contraído (FAO, 1989).

En consecuencia, no es sorprendente que la tasa de crecimiento del uso de insumos y maquinaria en el sector agropecuario de la Región haya declinado apreciablemente (De Janvry, 1988).

En definitiva el agro latinoamericano durante el período de crisis se ha visto afectado por tendencias contradictorias. Desde el punto de vista favorable para el sector, los precios relativos parecen haberse movido en su favor. El problema de la deuda, el ajuste macroeconómico y las rigideces económicas de un proceso excesivo de ISI, llevó a muchos países de la Región a rebalancear los incentivos entre el agro y la industria, eliminando algunos de los aspectos discriminatorios en contra del primero.

Pero también hay importantes elementos negativos en el panorama macro general. Por una parte la demanda agregada interna se ha debilitado y aunque la demanda para productos agropecuarios es menos elástica respecto de los ingresos, la crisis económica generalizada de la región también se ha reflejado en una desaceleración del consumo de productos del agro. Esto parece especialmente cierto en el caso de productos agropecuarios que son materia prima de productos industriales no comestibles. Por otra, la crisis mundial de principios de los ochenta, las políticas macroeconómicas antiinflacionarias de los países desarrollados y problemas de proteccionismo y competencia desleal por parte de estos últimos países han empujado a la baja a los precios internacionales de muchos productos agropecuarios durante buena parte de la década de los ochenta. Además el ajuste macroeconómico ha forzado restricciones del gasto público y del crédito doméstico que han impactado desfavorablemente sobre el agro.

Finalmente, el importante sector de campesinos que ha desarrollado una estrategia de supervivencia basada en la combinación de actividades agropecuarias y no agropecuarias, ha sufrido directamente la crisis de los sectores urbanos industriales y de servicios, que, en épocas mejores, habían complementado sus ingresos.

El desempeño del sector agropecuario lati-

noamericano refleja este cúmulo de influencias contradictorias. Durante la década de los años sesenta y setenta el PIB total de la región creció a un promedio anual de casi el 6%, y el sector industrial a algo más de ese valor, mientras que el sector agropecuario se expandió a tasas substancialmente menores: 3.4% y 3.5% respectivamente. Durante la década de los ochenta mientras que el PIB creció a un promedio anual de apenas el 1% y el sector industrial estuvo estancado (la tasa de crecimiento fue 0.4%), el valor agregado en el sector agropecuario mostró una tasa de crecimiento de casi el 2% (BID, 1989). Comparando el desempeño de los últimos años con las décadas previas hay varios aspectos que sobresalen.

Por una parte, el sector agropecuario en los ochenta ha tenido una tasa de crecimiento mayor que los otros sectores (y por tanto que el promedio de crecimiento del PIB), pasando de ser el sector menos dinámico a transformarse en el componente que sostuvo la tasa de crecimiento de la Región durante los ochenta. Desde esta perspectiva podría decirse que el rebalance de incentivos entre los sectores agropecuario y no agropecuario durante la última década en América Latina ha tenido resultados.

Pero, por otra, debe notarse que el crecimiento del agro ha sido mucho menor que el alcanzado durante las épocas anteriores, cuando según los argumentos más comúnmente aceptados, el sector agropecuario había sido discriminado mientras se favorecía la industrialización protegida sustitutiva de importaciones. Aún más preocupante, la tasa de crecimiento del producto agropecuario que en las décadas de los años sesenta y setenta superó la tasa de crecimiento de la población, en los ochenta ha caído por debajo del crecimiento poblacional, no obstante que éste se ha desacelerado en la última década.

En ese sentido, se podría argumentar que no obstante el proteccionismo industrial de décadas pasadas, el dinamismo general de la economía fue más favorable para el desempeño positivo de la agricultura que el cambio de incentivos en su favor en el contexto de la crisis del patrón de desarrollo urbano industrial. Sin embargo, este argumento tiene que ser matizado en parte al reconocerse que el sector agropecuario también ha sufrido las consecuencias de la crisis mundial de precios de productos prima-

rios. Para separar el impacto de ambas crisis sobre el sector agropecuario se requeriría de un modelo que permitiese analizar diferentes escenarios, especialmente uno que considerase los incentivos actuales y que incorporase la crisis del modelo de desarrollo urbano industrial, pero que proyectase condiciones internacionales más favorables para la agricultura.

Mirando la situación por países, se advierte que en algunos casos el sector agropecuario ha mejorado su desempeño durante la última década (Ecuador, Chile, Perú y Trinidad-Tobago) o se ha mantenido a niveles similares (Argentina, Brasil, Venezuela, Panamá, Jamaica). En particular, solamente los cuatro países donde el sector agropecuario aceleró su crecimiento durante los ochenta y Brasil, han alcanzado tasas de crecimiento del sector agropecuario que superan las del crecimiento poblacional (Banco Mundial, 1990).

Dentro del sector agropecuario en general, el sector agrícola tuvo tasas de crecimiento mayores que el pecuario en la década de los ochenta (2% contra 1.2% respectivamente) revirtiendo la situación de los años setenta, donde los productos pecuarios mostraron mayor dinamismo (FAO, 1989). De todas maneras ambos sectores crecieron a tasas inferiores que en la década anterior.

Aunque la situación ha variado por países, aparentemente, y en línea con el desempeño global del sector agropecuario en Chile, Ecuador y Perú ha aumentado la tasa de crecimiento del sector agrícola respecto de la década anterior, mientras que otros países, como Brasil y Venezuela, mantuvieron tasas similares (De Janvry, 1989).

Asimismo el grupo de alimentos creció al 1.9% durante los ochenta mientras que los productos no alimenticios declinaron (-0.2). Los productos de exportación mostraron más dinamismo que el resto de la producción agropecuaria y, en particular, ciertos rubros en algunos países (frutas en Chile, camarones en Ecuador, soya en Brasil (IICA, 1989) han mostrado importantes avances. Sin embargo, como un todo, la tasa de crecimiento del volumen de las exportaciones agropecuarias en los ochenta ha sido menor que la de la década anterior (De Janvry, 1989).

Esto unido a la caída de los precios internacionales han convergido con la crisis urbano in-

dustrial en su efecto negativo sobre el sector agropecuario; como se señaló anteriormente es difícil desenredar los efectos de cada una de estas crisis sobre el agro. Los ajustes en la tasa de cambio y el impacto de la deuda generó también una importante caída en las importaciones agropecuarias (FAO, de Janvry) y la correlativa expansión de los productos sustitutivos de importaciones.

En resumen, el impacto de los ajustes macroeconómicos parece haber beneficiado relativamente los productos de exportación (y sustitutivos de importaciones) y no haber afectado tanto a los productos alimenticios de menor elasticidad ingreso. Pero los productos alimenticios no transables con mayor elasticidad ingreso (básicamente, productos pecuarios, que en la Región, debido a los regímenes comerciales son principalmente no transables) y las materias primas para la agroindustria productora de bienes no alimentarios (que sufrió las consecuencias de la crisis generalizada de la industria), se han visto seriamente afectados por el ajuste de la década de los ochenta. La caída del ingreso de la población disminuyó la demanda interna por estos productos sin que hayan tenido la alternativa de reorientarse hacia las exportaciones.

V. EL AJUSTE MACROECONOMICO Y LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES, CAMPESINOS Y ASALARIADOS RURALES

Los comentarios que siguen, son de una naturaleza más especulativa, ya que no hay mucha información a nivel detallado de los diferentes grupos socioeconómicos de la población rural pobre.

1. Estructura Agraria e Inversiones

Desde la perspectiva del ajuste macroeconómico, la situación de los pequeños productores, campesinos y asalariados rurales parece depender de una combinación de factores: por ejemplo, de la magnitud del ajuste en la demanda agregada y del cambio en precios relativos (el ajuste de la tasa de cambio real y de la relación de precios agropecuarios/no agropecuarios). Pero hay dos aspectos tradicionales de las estrategias agropecuarias de desarrollo que también parecen influir sustancialmente en el impacto

final del ajuste: uno es el tema de la estructura agraria y la tenencia de la tierra y otro tiene que ver con la inversión, gasto público y crédito para el sector.

El impacto de los cambios de precios relativos en la producción, empleo e ingresos de los grupos rurales pobres va a depender de la estructura de tenencia de la tierra y de la operación de los mercados laborales.

Un estudio reciente del Banco Mundial contrasta la situación de Malasia e Indonesia con la de Brasil: en los dos primeros países la devaluación habría beneficiado a los pobres rurales -la incidencia de pobreza bajó entre el principio y el fin de la década de los ochenta- debido a una distribución de la tierra más pareja; en el caso de Brasil, donde la pobreza rural (y urbana) se incrementó durante los ochenta, el estudio señala que el impacto de la devaluación de todas maneras hubiera sido menor "porque la mayoría de los trabajadores rurales en Brasil depende de salarios" (WDR, 1990). Esto subraya la importancia de la estructura agraria en la manera en que el ajuste se procesa entre grupos sociales. Otro estudio del Banco Mundial muestra las diferencias en la distribución de la tierra entre regiones: la tierra es abundante en Africa, y es escasa en Asia pero está mejor distribuida. América Latina tiene una situación intermedia de escasez pero la tierra está distribuida de manera más desigual que en Asia (Banco Mundial, 1982).

Algunos estudios han señalado la importancia de una situación de tenencia de la tierra más homogénea en el éxito del ajuste macroeconómico en los países del sudeste asiático (Sachs, 1987), lo que ha favorecido a grupos más numerosos de la población (mejorando la viabilidad política del ajuste), y ha generado efectos de consumo y producción más extendidos (aumentando su impacto económico).

Debe recordarse que una parte de la resistencia a favorecer a la agricultura en América Latina ha estado tradicionalmente relacionada con la idea de que estando la producción en manos de productores grandes, una mejora de los precios relativos podía significar solamente poner más ingresos en manos de un grupo social que lo podía dedicar a consumo suntuario y actividades no productivas (que en términos actuales podría ser la fuga de capitales). Si la redistribución de los ingresos producida por el

ajuste va a pequeños productores, debido a sus niveles de consumo reducidos y a que no tienen mayores actividades alternativas, esos fondos se van a dedicar a actividades de consumo e inversión que tienen una mayor potencialidad para reactivar la economía en su conjunto.

Otro aspecto importante es la presencia de infraestructura productiva, de comercialización y de transporte, para asegurar que el cambio en los precios relativos tiene posibilidades físicas de traducirse en una mayor producción y comercialización de productos agropecuarios. De nuevo, el estudio del Banco Mundial indica que el ajuste en Malasia e Indonesia que mejoró los términos internos del intercambio para la agricultura, favoreció aún más a los agricultores debido a la presencia de una infraestructura rural y de mercados bien desarrollada (WDR, 1990 p. 107).

En latinoamérica el caso de Ecuador es también significativo: se trata de uno de los países donde la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria se incrementó en la década de los ochenta. En parte esto se debió al cambio de incentivos hacia el sector agropecuario (especialmente mediante una sustancial devaluación de la tasa de cambio), pero también tuvo que ver con las importantes inversiones en infraestructura durante la década de los setenta, financiadas por el auge petrolero, que llevaron a casi duplicar la superficie en unidades productivas agropecuarias entre los dos últimos censos. Dado que la infraestructura estaba instalada, el cambio de precios relativos pudo tener un impacto más significativo en la producción agropecuaria (Díaz-Bonilla, 1989).

Cruzando ambas dimensiones (estructura agraria e inversiones/infraestructura) puede ser ilustrativo comparar la situación entre África, Asia y América Latina. En el primer caso, aunque la estructura agraria no parece tener los problemas de latinoamérica, la falta de infraestructura, entre otras cosas, puede llevar a

una reacción menor de la producción agropecuaria frente a cambios de precios relativos que la favorezcan. En Asia, la tenencia de la tierra es más homogénea y la infraestructura está instalada: consecuentemente la producción reacciona favorablemente y la distribución del ingreso parece mejorar (o no empeora). En América Latina, mientras que la producción reacciona claramente a incentivos en los precios relativos (debido, entre otras cosas, al nivel de inversiones e infraestructura existentes) históricamente ha habido preocupación acerca de las complicaciones distributivas y del real potencial de reactivación de la economía de una política de precios relativos que favorezca a la agricultura.

En definitiva, dos componentes tradicionales de la política agropecuaria tales como la tenencia de la tierra y las inversiones en el sector, no deberían perder su vigencia en este período de ajuste macroeconómico: la robustez, profundidad y equidad del patrón de crecimiento impulsado por los cambios en precios relativos van a depender, entre otras cosas, de la distribución de la tierra y del nivel y la orientación de las inversiones en términos de los grupos sociales y sectores beneficiados.

2. Transables y No Transables en los Ingresos Agropecuarios y No Agropecuarios

Otros dos aspectos que influyen en el efecto final que pueden tener los cambios de la demanda agregada y sectorial y de los precios relativos sobre los productores rurales son, por una parte, la proporción en que se combinan el ingreso agropecuario con el no agropecuario, y otro es el tipo de productos y actividades que componen esos ingresos. En el cuadro siguientes se distinguen (sin pretender que la lista sea exhaustiva) varias posibles situaciones de pequeños productores, campesinos y asalariados.

Cuadro 3

Tipo de ingreso	Tipo de Producto o Actividad	Tipo de Productor					Asalariados	
		1	2	3	4	5	6	7
Agropec.	Exportable	x			x			x
	Importable		x			x		x
No Agrop.	No Transable			x			x	x
					x	x	x	x

El tipo, correspondería a pequeños productores, que básicamente obtienen sus ingresos del sector agropecuario y sus productos son exportables. La superficie de tierra de que disponen les permite dedicarse (casi) exclusivamente a la producción agropecuaria. Pequeños productores de café, cacao y banano en Colombia, Ecuador y Centro América serían ejemplos de esta categoría. En la medida que no tengan una estructura de costos con una alta presencia de insumos importados, que no dependa de servicios estatales que se recortaron, y que el sistema de comercialización haya trasladado hacia los precios pagados a los productores el impacto de las devaluaciones en las tasas de cambio, este tipo de productores puede haber sido beneficiado por el ajuste macroeconómico.

El segundo tipo tiene ciertas similitudes con el primero, en tanto que su ingreso es básicamente agropecuario, pero produce bienes sustitutos de importaciones. Un ejemplo pueden ser los pequeños productores de granos y alimentos básicos para el consumo interno.

Estas actividades sufrieron durante la década de los setenta debido a las tasas de cambio sobrevaluadas y al incremento en las importaciones de granos, que en muchos casos fueron distribuidas a precios subsidiados. El ajuste de los ochenta, al forzar devaluaciones, restricciones en las importaciones y recortes en los subsidios, ha mejorado el mercado para los productos competitivos producidos internamente. No obstante que los ingresos y la demanda global han caído, es posible que las perspectivas de precios y volúmenes para estos productos hayan mejorado (o al menos no hayan empeorado) en la década de los ochenta: como se trata de productos con menor elasticidad ingreso (y por tanto la demanda interna puede no haber caído tanto como en el caso de otros productos con mayor elasticidad), y debido a que la competencia de la oferta externa se redujo sustancialmente, puede ser que se encuentren con condiciones de mercado más favorables que en años anteriores.

El tercer tipo, también depende básicamente del ingreso agropecuario, pero produce bienes no transables ("naturalmente" no transables o por razones de prohibiciones o restricciones en el comercio internacional). El impacto final sobre este tipo de productores va a depender, entre otras cosas, de la elasticidad ingreso

del producto y de sus posibilidades de sustitución respecto de otros productos transables.

En el caso de los productos pecuarios (no transables por razones de restricciones comerciales y con mayor elasticidad ingreso), ya se ha señalado que su producción se ha desacelerado sustancialmente durante la época de ajuste. Esto también puede tener que ver con las restricciones crediticias y el incremento en las tasas de interés real, que pueden afectar más a las actividades pecuarias que a las agrícolas.

Los tipos 4, 5 y 6, comparten, desde el punto de vista del ingreso agropecuario, las características de los casos 1, 2 y 3 respectivamente. La diferencia es que se trata de campesinos con menos tierra y que dependen mucho más de los ingresos no agropecuarios para llevar adelante su estrategia de supervivencia.

En general ya se ha visto que la crisis del sector urbano industrial ha disminuido los salarios y el empleo en el sector no agropecuario. En particular, actividades como construcción e inversión pública en infraestructura (que para muchos campesinos migrantes ha sido una fuente de ingresos apreciable) ha declinado sustancialmente en la región (BID, 1989). Lo mismo el sector informal (desde empleadas domésticas hasta comerciantes ambulantes), que en parte depende para sus ingresos de la prosperidad del sector urbano-industrial formal, también debe haber sufrido directamente las consecuencias del ajuste.

Un estudio del FIDA sobre el agro ecuatoriano señala que el impacto negativo sobre la rentabilidad de muchas actividades agropecuarias de la sobrevaluación de la moneda local durante el período del auge petrolero, fue compensada para una amplia franja de pequeños productores campesinos, por el incremento de los ingresos en actividades no agropecuarias, tales como construcción y diferentes servicios y actividades informales (FIDA, 1988).

Viceversa, el ajuste económico posterior durante la década de los ochenta, que ha incluido una fuerte devaluación y ha llevado a altas tasas de crecimiento en la producción agropecuaria ecuatoriana, parecen no haber sido suficientes para compensar a las familias campesinas más dependientes de ingresos de fuera del sector por las pérdidas en sus ingresos no agropecuarios, como resultado de la caída del nivel de

actividad en el resto de la economía (Díaz Bonilla; 1989. Y FIDA; 1988.).

Los ejemplos anteriores son de actividades no transables, sin embargo, en el mismo país hay registrados casos de expansión de los ingresos agropecuarios para grupos campesinos en algunas regiones debido a actividades de extracción de minerales (que las devaluaciones han transformado nuevamente en competitivos en los mercados mundiales) y algunas actividades artesanales de exportación o sustitutivas de importaciones. Esto sugiere que la tipología debería ampliarse distinguiendo también en los ingresos no agropecuarios si se trata de exportables, importables o no transables.

Finalmente, el séptimo tipo, abarca básicamente campesinos sin tierra y asalariados rurales. Sus ingresos principales pueden provenir de actividades agropecuarias o no agropecuarias y su situación también va a estar influenciada por la distinción entre transables y no transables respecto de la actividad principal en la que trabajan. Dada la dinámica (o falta de ella) en el mercado del producto, el impacto final sobre el asalariado va a depender de la operación de los mercados de trabajo relevantes.

3. Un Comentario Final

Este análisis ha tratado de combinar aspectos tradicionales de la política agropecuaria, basados en la consideración de la estructura agraria y tenencia de la tierra, y el nivel y composición de las inversiones y servicios públicos, con aspectos analíticos macroeconómicos. De acuerdo a estos últimos, el impacto del ajuste de las condiciones de demanda y de precios relativos puede tener importantes diferenciaciones dependiendo de la clase de productos y actividades (exportables, sustitutivos de importaciones y no transables) en la mezcla de ingresos agropecuarios y no agropecuarios que caracterizan la estrategia de supervivencia de los pequeños productores, campesinos y asalariados rurales. Un diseño adecuado de políticas agropecuarias debería tratar de mantener la unidad entre esos diferentes niveles de análisis.

Apendice

El impacto de los choques externos puede visualizarse mejor utilizando la ecuación de ab-

sorción ya discutida. Si se introduce $T = \text{"impuestos"}$ (es decir el ingreso neto recibido por el Gobierno, que no provenga ni de los recursos tomados prestados ni de la impresión de dinero); se divide la inversión en sus componentes público y privado; se supone que PNF y TUN corresponden al sector privado, y se reemplaza $dAIN$ - el cambio en los activos internacionales netos - por la expresión $(dRIN-dDg-dDp)$, que es simplemente la desagregación del cambio en AIN (distinguiendo el cambio de RIN, que corresponde a las Reservas Internacionales Netas del sector monetario, y la variación de Dg y Dp , que son la deuda externa del Gobierno y del sector privado respectivamente), entonces la ecuación de absorción puede ser reescrita de la siguiente manera (reordenando términos):

$$[(Y-T-C)-Ip] + (T-G-Ig) = (X+TUN) - (IM+PNF) = dRIN-dDg-dDp$$

donde $(Y-T-C)$ representa el ahorro privado interno (Sp); $(T-G)$ es el déficit en cuenta corriente del gobierno, (cuando $T-G < 0$); y representa la absorción de ahorros por parte del sector público, Sg (si la expresión es positiva es un superavit, que representa la generación de ahorro público); $(X+TUN - (IM+PNF))$, como ya se ha visto, es la cuenta corriente de la balanza de pagos; cuando la expresión es positiva, significa que los ahorros nacionales están siendo invertidos en el exterior (si hay superavit en cuenta corriente); si la expresión es negativa, se dice que hay un déficit en la cuenta corriente y eso indica que el país está absorbiendo ahorros del resto del mundo (se está endeudando).

Esta identidad está indicando que para invertir el país debe utilizar el ahorro interno privado, el ahorro del sector público y/o los ahorros externos. Si el país, partiendo de un cierto nivel de equilibrio, decide aumentar la inversión, algún componente de los ahorros, o todos ellos, deberán aumentar en consecuencia.

Otra forma de mirar a la identidad es escribirla como:

$$Sp + Sg = Ip + Ig + dAIN$$

El ahorro bruto nacional es igual a la inversión en activos internos más la inversión bruta

en activos internacionales (si $dAIN$ es negativo, es decir el país está desacumulando activos -se está endeudando-, entonces tenemos $Sp + Sg + dAIN = Ip + Ig$; el ahorro interno más los préstamos internacionales financian la inversión interna).

Antes de la crisis de la deuda muchos países tenían una cuenta corriente negativa, que era financiada internacionalmente por incrementos de Dg y Dp (lado derecho de la ecuación). De lado izquierdo la inversión doméstica era mayor que los ahorros domésticos (o la absorción doméstica era mayor que los ingresos). Con la recesión económica de los países desarrollados (especialmente EEUU) a principios de los años ochenta, X disminuyó (los precios y el volumen de exportaciones declinaron) y PNF aumentó (debido al salto en las tasas de interés). Por tanto la cuenta corriente se volvió inicialmente aún más negativa. Pero el aumento de Dg y Dp que hubiera financiado la cuenta corriente no solamente no se materializó sino que los bancos comerciales redujeron el financiamiento. Con dDg y dDp a niveles mucho más bajos que antes de la crisis, y con la posibilidad de seguir disminuyendo RIN ya agotada, el resto de la ecuación (de hecho, el resto de la economía) se ve forzada a ajustarse.

La política de "ajuste recesivo" seguida por muchos de los países latinoamericanos, consistió en cortar las importaciones (IM) y las inversiones (Ip y Ig). La ecuación muestra que "un ajuste con crecimiento" debería basarse en incrementar Y , X , Ip y Ig , mientras que C y G deberían adaptarse en consecuencia.

La ecuación permite ilustrar otra discusión sobre el tema de la deuda: lo que se ha llamado el problema de la doble transferencia de recursos (externa, a través de la balanza de pagos, e interna, a través del presupuesto del sector público).

El servicio del principal de la deuda requiere que $(X+TUN)-(IM+PNF)$ sea positivo, y con $(T-G-Ig)$ negativo, $[(Y-T-C)-Ip]$ -que también puede escribirse como $(Sp-Ip)$ - tiene que ser aún más positivo para liberar recursos para pagar la deuda. Uno de los problemas que han sido señalados dentro de este marco analítico es que si la deuda externa es principalmente pública, la generación de ahorros privados no necesariamente deja disponible para el Gobierno los recursos para pagar la deuda externa. Y los es-

fuerzos de los gobiernos de la Región por capturar esos ahorros privados, mediante la emisión de bonos y el impuesto inflacionario de la emisión monetaria, explican en buena medida las altas tasas de interés y de inflación que afectan a muchos países latinoamericanos.

La ecuación también sirve para mostrar los dos enfoques principales sobre cómo afrontar el tema de la deuda a nivel internacional: el Plan Baker, en sus diferentes modificaciones, incluyendo el enfoque del "menú de opciones", trató de incrementar el financiamiento neto disponible (Dp y Dg); el Plan Brady y las propuestas de "alivio de la deuda" ("debt relief"), por su parte, tratan de reducir PNF .

Bibliografía

- BALASSA, B. et al. "Development Strategies in Semi-Industrial Economies" 1972.
- BALASSA, B. "Adjustment Policies in Developing Countries: A Reassessment", World Development September 1984.
- BALASSA, B. "Policy Responses to External Shocks in Developing Countries" American Economic Review, May 1986.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Economic and Social Progress in Latin America, 1989.
- BARANDIARAN, E. "The Adjustment Process in Latin America's Highly Indebted Countries". World Bank, Washington, March 1988.
- BIANCHI, A. Conferencia en el Seminario sobre "Ajuste con Crecimiento y Finanzas Públicas en América Latina" CEPAL, IDE (Banco Mundial) y GTZ Abril, 1988.
- BUFFIE, E. "Devaluation, Investment and Growth in LDCs" Journal of Development Economics, Vol. 20, 1986.
- CEPAL. "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe" 1989.
- DE JANVRY, A. "Desarrollo Rural. Una Evaluación y Elementos para una Propuesta" IICA 1988.
- DÍAZ BONILLA, E. "Evaluación del Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario del Ecuador". FAO. Julio 1989.
- DÍAZ BONILLA, E. "Ajuste con Crecimiento y Finanzas Públicas en América Latina" Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, 1989.

- DÍAZ BONILLA, E. "Análisis Macroeconómico y el Sector Agropecuario. Una Nota Didáctica" IICA e Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, 1989.
- EASTERLY, W. "Fiscal Adjustment and Deficit Financing During the Debt Crisis" PPR Working Paper Number 138, World Bank, 1989.
- FIDA, 1988. "Informe de la Misión Especial de Programación a la República de Ecuador" Mayo de 1989.
- FAO. "Potencialidades del Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe" Anexo 1, 1988.
- HANSON, J. "Contractinary Devaluation, Substitution in Production and Consumption and the Role of the Labor Market" Journal of International Economics, February 1983.
- HIRSCHMANN, a. "The Rise and Decline of Development Economics" in The Theory and Experiencie of Economic Development, Gersowitz, et al (Ed) 1982.
- IICA. "Las Políticas Macroeconómicas y la Agricultura". Septiembre, 1989.
- KRUEGER, A. "Liberalization Attempts and Consequences" NBER, 1978.
- KRUEGER, A. "Interactions Between Inflation and Trade Regime Objectives in Stabilization Programs", in Cline and Weintraub. eds. "Economic Stabilization Policy in Developing Countries", 1981.
- KRUGMAN, P. and Taylor, L. "Contractionary Effects of Devaluation" Journal of International Economics, Vol. 8. 1978.
- LANYI AND SARACOGLU. "Interest Rate Policy in Developing Countries" IMF Occasional Paper 22, October 1983.
- LITTLE I. "Economic Development: Theory, Policy and International Relations", Basic Books, 1982.
- LITTLE, SCITOVSKY AND SCOTT. "Industry and Trade in Some Developing Countries", 1970.
- MCKINNON. R. "Money and Capital in Economic Development". 1973.
- LINN, J. "Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1988". Banco Mundial (mimeo). Marzo 1989.
- MARSHALL J. y Schmidt-Hebbel. "América Latina: la Política Fiscal en los 80". CEPAL-PNUD (s/f).
- SEN A.K. "Development: Which way now?". Economic Journal, December 1983.
- SACHS, J. "Trade and Exchange Rate Policies in Growth-oriented Adjustment Programs" NBER Working Paper Series N° 2226 1987.
- TAYLOR, L. "Macroeconomic Models for Developing Countries", 1979.
- TAYLOR, L. "Structuralist Macroeconomics", 1984.
- VAN WIJNBERGEN, S. "Interest Rate Management in LDCs" Journal of Monetary Economics, 1983.

3.3.1 Comentarios de Benjamín Martínez, Brasil.

Me limitaré a mencionar algunas inquietudes para las que tendremos que encontrar respuestas.

La primera es la constatación de un cambio que hace algunos años era impensable en América Latina: se trata de la disminución de la presencia del poder público, del Estado en todos los sectores de la economía, incluido el sector agrícola. Y esto es muy importante porque, por lo menos en el caso de Brasil con que tengo mayor familiaridad, la presencia del poder público durante las décadas del 60-70, y también del 80, fue de una importancia muy grande en el desarrollo del sector. En efecto, las propuestas que nuestros países presentan en este momento es una disminución de la actuación del poder público. Es una propuesta, yo diría, de carácter liberal donde el mercado, los precios, el sistema de precios pasan a ser determinante.

En el caso de Brasil, esto nos produce algunas preocupaciones muy serias, porque Brasil sufre de desequilibrios muy fuertes -ya ha sido mencionado aquí el caso, en esta mañana, el caso de la región nordeste-. Me parece que vamos a tener que encontrar caminos alternativos para desarrollar, para llevar soluciones para esos productores de esas regiones. Me parece que el mercado, el funcionamiento del sistema de precios no podrá ayudarlos.

Por otro lado el ajuste que estamos pasando, por lo menos a corto plazo, va a afligir de manera menos dolorosa a estos pequeños productores, por la simple razón que su nivel de endeudamiento es menor que el nivel de endeudamiento de los grandes. Y como el ajuste pasa por tasas de interés excesivamente elevadas, creo que los pequeños productores tendrán la oportunidad de atravesar este período de manera menos traumática, diría.

Quisiera hacer algunas observaciones sobre esta cuestión de productos transables y no transables, de exportación, y de mercado interno.

En Brasil los estudiosos del asunto tienen la costumbre de dividirlos entre productos de exportación y productos del mercado interno. En realidad, me parece que esto es el resultado -el señor Bonilla lo ha dejado bien claro-, de las políticas que fueron adoptadas durante muchos años. Políticas que hicieron el control de salarios, transformaron estos productos en productos, llamamos nosotros, en productos salarios. O sea, los precios no podían subir porque los salarios no podían subir. Pero el resultado de estas políticas ha sido la total desestructuración de estos sectores.

Si por ejemplo, nosotros en Brasil comparamos la organización del mercado de soja con otro producto cualquiera de estos que llamamos de mercado interno, pues vamos a ver diferencias muy grandes. Y yo creo que este es el mayor daño que se ha podido causar a estos sectores productivos con la utilización de estas políticas. Se ha impedido que se organizara la comercialización, se ha impedido que la información fuera disponible para todos y, de esa manera, se ha impedido que estos sectores se modernizaran. Entonces tenemos, por ejemplo, el maíz, donde la tecnología es disponible, es conocida, pero tenemos un sector extremadamente atrasado relativamente a otros, por ejemplo, la naranja, y me parece que esta cuestión se resume entonces a precios relativos. Lo que hace que estos productos sean de exportación y otros productos sean de mercado interno.

En cuanto a la definición de pequeño productor tenemos un problema: ¿qué es un pequeño productor? La pregunta es legítima porque en Brasil, por ejemplo, pequeño productor, sobre el prisma del mercado financiero, está definido de acuerdo con su ingreso anual. El Gobierno cuando hace sus planes de financiamiento define al pequeño productor de acuerdo a su ingreso anual; pero al mismo tiempo tenemos, sin duda, pequeños productores -y vuelvo a la región nordeste- que probablemente se-

ría muy difícil, sino imposible clasificarlos como tales de acuerdo a sus ingresos.

En todas las discusiones de esta mañana pude comprobar una preocupación constante por todos los que han participado de los debates, por preservar a este pequeño productor. Me parece que la cuestión no sea exactamente ésa. Creo que el esfuerzo que hay que hacer es para transformarlos en un productor competitivo, porque esa es la propuesta que se hace actualmente. De esa manera, a corto plazo, el pequeño productor dejará de ser un problema económico para ser un problema social.

Y aquí, pues, tenemos problemas, por lo menos a corto plazo. Porque mientras estamos sufriendo este proceso de ajuste y mientras el Estado no recupere su capacidad de inversión, es difícil que tengamos programas de apoyo al pequeño productor. La capacidad de inversión, por lo menos en Brasil, a corto plazo es rigurosamente ninguna. O sea, mientras el propio poder público no consiga su equilibrio fiscal, va a ser muy difícil que tengamos la posibilidad de hacer inversiones.

Gracias

3.3.2 Comentarios de Delia Acevedo, Argentina.

Quisiera hacer un comentario con respecto a dos cosas en relación a este tema del crédito. Creo que, por lo menos en nuestra realidad, no es que el pequeño productor no tenga necesidad de crédito; de hecho la tiene, lo que pasa es cómo la resuelve. La resolvía no vía sistema institucional, sino a través del sistema de intermediación, que es mucho más caro que el sistema institucional. Eso genera dependencias que tienen una serie de consecuencias mucho mayores, digamos.

El segundo punto es que el tema fundamental no es la disponibilidad de carteras, generalmente no lo ha sido hasta hace un año, sino ha sido el tema de las garantías. Es decir, el productor no accede al sistema institucional no porque el banco no tenga carteras, sino porque el banco le presta a quien tiene capital para responder por esa deuda. Entonces, desde ese punto de vista, la experiencia nuestra ha sido resolver este tema de las garantías y resolver este tema del riesgo del desvío entre el costo del dinero y la evolución de los precios de su productor.

Creemos que los pequeños productores hoy por hoy, en la situación nuestra, no podemos hablar si no son de tasas neutras. Entendemos que están en condiciones de trabajar las tasas neutras no positivas del orden del 12-15%. Y les voy a poner un ejemplo: del mes de enero al mes de julio en la Argentina, el 28 de diciembre hay una segunda versión de un plan económico del Gobierno actual, donde realmente las tasas de interés las pasa a fijar cada banco. Indudablemente ha habido una distorsión en la banca de previsión en el caso nuestro, realmente tiene que hacer su propio ajuste, porque fue mantenida por distintos sectores -entre ellos sectores agropecuarios con mucha mayor capacidad de echar mano, a licuar sus pasivos con la banca cuando los intereses se hacen positivos.

Entonces, qué es lo que sucede de enero a julio de este año. El banco de la provincia de

Corrientes cobra el 1.250% de interés cuando el IPC es del 850% de interés. O sea, realmente tenemos una tasa anual del 70% en términos reales. Obviamente, hoy esto no afecta al resto del sector agropecuario porque ya pudo licuar con anterioridad sus pasivos y no tomó crédito. Esto nos ha llevado a abrir otro tipo de fuentes de financiamiento: una de ellas ha sido la industria. Es decir, la industria textil aportó la mitad del financiamiento total utilizado por pequeños productores en esta campaña. La industria sí pudo fijar un sistema que los productores lo evalúan como positivos para ellos, porque es manejable, es controlable, no es riesgoso. Ha financiado en kilos de algodón.

Entonces, el asunto es ser muy precavidos y discutir con la industria las equivalencias que se fijan. La industria está haciendo una suposición de precios: el valor de un litro de cualquier agroquímico, expresado en dólares, supone, cuando lo traduce a kilos de algodón, otro valor en dólares que el algodón tendrá en un futuro previsto; y esto uno puede discutir si es o no acertado, pero al productor le da certidumbre de cuál es el porcentaje de su endeudamiento con respecto al volumen que produce.

Entonces, en todos los casos, fíjense ustedes, el sistema de valor producto, con este mecanismo de fondo, ha significado que en vez de pagar el 1.250% de interés por el crédito bancario, paga el 600%. Con este sistema de ajuste los productores nos dicen que el crédito es caro, porque ven un crecimiento de 1 a 6, pero sin embargo, no nos dicen que sea caro el crédito que da la industria porque se mantuvo la relación que hace equivalentes a 20 kilos de algodón con un litro de X insecticida.

¿Y la industria por qué está en condiciones de poder absorber ese riesgo? Porque ellos compran algodón y transforman y venden hilados. Y desde ese punto de vista, yo creo, no es que los pequeños productores no necesiten crédito; necesitan, y generalmente cuando lo obtienen

es caro. Es mucho más caro el crédito de la intermediación rural local, del almacenero, del bolichero, que un sistema institucionalizado de crédito.

En segundo lugar, creemos que si el país efectivamente se encamina a un proceso de estabilidad los productores tienen como meta llegar a trabajar con tasas positivas, pero como metas, no como punto de partida.

Lo otro que quería mencionar para contestar a uno de los temas que se plantearon, es que no se puede considerar al pequeño productor aislado, ya que vive en una comunidad rural, en una sociedad rural donde interactúa permanentemente con otros sectores. Creemos realmente que el pequeño productor puede ser tan eficiente como otros en rubros que generalmente se ha pensado que son exclusivos del capital intensivo. Por ejemplo, la horticultura bajo cobertura. Se da una modalidad de expansión de esta producción en el norte con productores empresarios que no son agricultores, sino empresarios que invierten capital y hacen una hectárea cubierta, dos hectáreas cubiertas con rendimiento de 120, 150 toneladas de tomate o pimiento.

¿Qué pasa con el pequeño productor? Y esto recordando lo que planteaba la persona de Paraguay. Si se da este fenómeno de integración entre los países, estos productores comerciales son los que levantaron como bandera que no entre tomate de Paraguay.

Una vez me dice un pequeño productor:

-A mí no me preocupa que entre tomate de Paraguay.

-¿Por qué?- le pregunto.

-Porque yo puedo competir- contesta.

¿Y por qué puede hacerlo? Es muy sencillo, si analizamos la estructura de los gastos, el 30% siguen siendo insumos y el 70% mano de obra; un empresario está pagando la mano de obra todos los meses y es un riesgo muy alto el capital

que está poniendo en juego. Un pequeño productor está pagando su salario más su margen de ganancia una vez descontado su salario como trabajador. Entonces tiene una posibilidad de negociar mucho mayor, y tiene la posibilidad de manejarse con más eficiencia en pequeña escala.

Estoy absolutamente convencida, y lo estamos comprobando, de que en este tipo de producciones intensivas el pequeño productor es altamente eficiente. Sí, tuvimos que adaptar sistemas de riego, los sistemas que nos vendían no nos servían, tenían que ser riego de bajo caudal y bajo costo y para eso hay tecnología.

Y este es el tema de las tecnologías. Creemos que hay zonas de producción, umbrales mínimos, donde el pequeño productor tiene que actuar en consonancia con otros más grandes que él, porque, en caso contrario, no se acopla al proceso de comercialización. Esta experiencia la vimos muy claramente en un Departamento donde había cero producción de horticultura bajo cobertura; nosotros comenzamos a trabajar en 3 mil metros cuadrados con cuatro productores medianos, los que, al cabo de dos años pasaron a 5 hectáreas, y lograron captar una serie de recursos locales que se estaban derivando al sistema financiero del médico, del veterinario del pueblo, y otros; en fin, en recursos no percibidos porque el sistema financiero muchas veces no evidencia cómo succiona en contrario en el medio rural. Es decir, extrae recursos en vez de volcarlos.

Este grupo inicial de los 3 mil mt² va expandiéndose rápidamente porque ve que es negocio y es mucho más ágil y mucho más dinámico. Pero ¿qué es lo que permite? Permite un umbral de zona de producción, de manera tal de que cuando trabajamos con pequeños productores con este tipo de producción, hoy un productor puede mandar 5 ó 10 cajones de tomate o de pimiento porque hay camiones, hay parking, etc. Ahí está la articulación en el espacio que se da, digamos.

3.4 POLÍTICAS DIFERENCIADAS PARA EL DESARROLLO RURAL.

Por Manuel Chiriboga y Orlando Plaza.

I. INTRODUCCION

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

Los magros resultados obtenidos por los programas y proyectos de desarrollo rural, obligan a analizar la dinámica social campesina en relación a la sociedad global, y a mirar con nuevos ojos la problemática de la economía campesina y de las zonas rurales de América Latina y el Caribe, para construir un nuevo enfoque que posibilite propuestas más efectivas. Esta tarea se torna aún más urgente si se considera la crisis económica, que acompañada con mayor o menor intensidad por una crisis política y por importantes procesos de descomposición y transformación social, constituye un denominador común de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. 1/

En este contexto, a la vez que desde diversos sectores, se cuestionan los paradigmas que animaron el modelo urbano industrial de desarrollo, y los postulados que se encuentran en la base de los programas de desarrollo rural; desde otros, se difunde una propuesta poco

novedosa que pretende confiar a la mano invisible del mercado la solución de todos los problemas, incluyendo los de la pobreza rural.

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

Superar la crisis socio-económica y de propuestas requiere, además, de un amplio y creativo esfuerzo colectivo, partir de nuestras propias realidades y recursos, y ubicarnos con objetivos y metas propias en el contexto internacional.

Plantear alternativas para el desarrollo rural implica replantear los enfoques utilizados para su definición. 2/ Tradicionalmente se ha considerado que existe desarrollo rural cuando se ha conseguido niveles aceptables de producción y productividad de la agricultura campesina y de bienestar de la población rural. Esta visión se limita a aspectos económicos y a algunos indicadores de bienestar.

1/ Alain de Janvry et al, Impacto de la Crisis en la Economía Campesina de América Latina y el Caribe, en Fausto Jordán, compilador, La Economía Campesina: Crisis, reactivación y desarrollo; IICA, San José, 1989.

2/ El conjunto de estudios y experiencias de desarrollo rural parecen apuntar hacia allá. Para una síntesis de los planteamientos originados en las ciencias sociales sobre desarrollo rural se puede consultar entre otros, Danilo Astori, "Controversias sobre el Agro Latinoamericano", CLACSO, Buenos Aires, 1986; José Dandler, "Avances en los Enfoques Conceptuales sobre la Cuestión Agraria en América Latina", en Revista David y Goliath N° 49, CLACSO, Buenos Aires, 1986; y consultar la colección de la Revista "Estudios Rurales Latinoamericanos", Bogotá, que resume los principales debates sobre la problemática rural en la Región. Igualmente, Plaza, Orlando, et al, "Promoción Campesina y Desarrollo Rural", DESCO, Lima 1985, para el caso de Perú.

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

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

a) Una opción que busca elevar la capacidad de negociación de la población rural, aumentar su espacio de representación, generar alternativas económicas para la población rural, reducir los costos de los servicios públicos, asegurar la sustentación de la población en el mediano y largo plazo y potenciar la contribución de cada uno de los grupos sociales y culturales que componen nuestras sociedades, en un marco de respeto integral de los derechos humanos.

b) Ampliar el ámbito de las políticas, programas y proyectos para el desarrollo rural -superando la visión que lo confina a los programas productivos y a algunas acciones asistenciales- para que comprendan opciones en cuanto al empleo no agrícola, la retención de la población y la satisfacción de las demandas alimentarias tanto de la población rural como la urbana.

c) Superar la visión que reduce el desarrollo rural a procesos individuales y a opciones de política que actúan a nivel de unidades de producción aisladas, e implementar, por lo tanto, una opción que impulse procesos de transformación dinámicos a nivel de sociedades rurales. En ese sentido, consideramos que la unidad mínima de planificación y de acción para el desarrollo rural es la micro-región; entendida como la sociedad local.

d) Superar el planteamiento dualista, que ha estado en la base de la mayor parte de los programas de desarrollo rural, que postula la posibilidad de lograr cambios en la sociedad rural, modificando exclusivamente algunos aspectos de la realidad agraria, sin afectar al

sector urbano industrial y a las relaciones que vinculan a los dos sectores. 3/

El conjunto de tareas y requerimientos señalados exige una nueva propuesta de políticas para el desarrollo rural que, por su carácter y por partir de las condiciones de producción y reproducción de las familias campesinas, deben ser políticas diferenciadas. Se define como Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural a aquellas que parten del reconocimiento de las características específicas de la economía campesina y de los pequeños productores, de la sociedad rural en que se desenvuelven y de su vinculación con la sociedad y economía global. A partir de ese reconocimiento busca modificar alguna o algunas de las características, particularmente aquellas vinculadas a su inserción asimétrica con el resto de la sociedad, con la finalidad de generar un proceso de desarrollo rural de las características señaladas anteriormente.

Dichas políticas se caracterizan por:

a) Formar parte de una propuesta de desarrollo económico y social global, a partir de lo cual se articulan un conjunto de políticas macroeconómicas y sectoriales, de programas y de acciones.

b) Tener una cobertura nacional, pero considerando especificidades regionales y microregionales, ecológicas y étnicas.

c) Una permanencia en el tiempo, y por distinguir acciones de corto, mediano y largo plazo.

d) Basarse en la participación productiva, gremial y política de los campesinos, pequeños productores y pobladores rurales, fortaleciendo sus organizaciones y estableciendo sistemas institucionales y políticos que aseguren su presencia en los órganos de poder.

e) Implementarse a través de un sistema institucional organizado y efectivo, tanto a nivel nacional como local.

f) Contar con los recursos financieros administrativos y técnicos necesarios para su instrumentación y la capacidad de gestión para usarlos eficientemente.

3/ Ver Plaza, Orlando, "Cambio Social y Desarrollo Rural". Ponencia presentada al SEPIA III, Lima, Perú, 1989.

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

II. ENFOQUE CONCEPTUAL

En esta sección se desarrollará la perspectiva analítica y conceptual que se utilizará para el análisis y evaluación de las políticas y propuestas para el desarrollo rural.

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

El Desarrollo Rural es un proceso socio-económico, y no el conjunto de políticas, programas y proyectos; éstos son los instrumentos para impulsar y orientar el proceso, y en tanto tales

forman parte de una propuesta global, explicitada en mayor o menor medida, que involucra grandes opciones. En términos generales, la propuesta global, asumiendo como tal al modelo seguido en nuestros países, ha sido discriminatoria contra el agro, y contra el campesinado en particular.

Las políticas diferenciadas para el desarrollo rural, requieren partir de la dinámica social y política; de una elaboración específica que fusione conocimientos y estrategia; de instrumentos para alcanzar los objetivos; y de una propuesta global, es decir, definir socialmente y políticamente el problema y sus soluciones.

La formulación de políticas diferenciadas para el desarrollo rural implica considerar el punto de vista de los campesinos y de sus organizaciones.

El análisis y la formulación de las políticas diferenciadas para el Desarrollo Rural, supone atender a dos tipos de entradas expositivas y lógicas: la conceptual y la de formulación de políticas; que, siendo complementarias, usualmente no se las desarrolla en conjunto.

2.1 Niveles de análisis y de políticas

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

ENTRADA CONCEPTUAL	ENTRADA DE LA FORMULACION DE POLITICAS
Niveles de Análisis	Niveles de Política
1. Lógicas de unidades de producción	1. Programas y proyectos
2. Naturaleza y funcionamiento del aparato productivo División social del trabajo	2. Política sectorial (intersectorial)
3. Reproducción y lógica de acumulación	3. Política macro

Existe una relación entre cada uno de los correspondientes niveles de cada entrada, que requiere ser trabajada ex-profeso.

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

- El tejido social que caracteriza a la sociedad global y a la sociedad rural.
- Dinámica del poder y de las formas de dominio existentes, atendiendo tanto a las esferas estatales como a la privada.
- El grado de desarrollo del Estado, no solo como aparato estatal, sino como institución legitimada que, universalmente, garantice la ciudadanía a todos sus miembros, y ejerce capacidad de conducción y aplicación de propuestas.
- La diversidad cultural y étnica de la sociedad, los conflictos y ventajas que esto supone: las bases culturales para un entendimiento entre los diversos grupos; el código de valores y fines perseguidos por cada uno de ellos, y la existencia o no de un comportamiento político e institucional de respeto y tolerancia a las diferencias.

- La lógica y fuentes de acumulación y el papel que cada sector y grupo social juega en ella y en su distribución.

Dentro del enfoque conceptual que se presenta, la posibilidad de conjugar las dos entradas en función al desarrollo rural, esta dada, al nivel analítico y de ejecución, por la micro región o sociedad local en tanto unidad social y geográfica que expresa peculiarmente los procesos enunciados; y por la noción de acción y propósito que es el núcleo de toda política y modelo de desarrollo. Con esta noción se busca subrayar el carácter intencional, de voluntad política, de propuesta, de objetivos y de dirección de los instrumentos para modificar o afianzar las tendencias estructurales y los resultados objetivados de la interacción social.

2.2 Tipos de propuestas y niveles sociales de acción

Las propuestas de políticas pueden clasificarse de acuerdo a diversos criterios; para los propósitos de analizar y formular políticas para el Desarrollo Rural, es conveniente considerar dos aspectos: los ámbitos o niveles de la dinámica social que cubre o pretende cubrir, y los aspectos y contenidos que privilegia para la acción.

El siguiente esquema presenta en forma simplificada, la relación entre nivel y contenido de la acción:

NIVELES SOCIALES QUE PRIVILEGIA LA ACCION	CONTENIDOS DE LA ACCION
Actores: individuos colectividades	Psicosocial: motivación al logro Educativos: capacitación Técnico-productivo; infraestruct.
Estructuras Sociales: localidades, microregiones, regiones	Manejo de Cuencas Desarrollo Regional; propiedad y tenencia de la tierra
Procesos: tenencias globales del funcionamiento de la sociedad ción internacional; tecnología	Mercado; distribución y dinámica poblacional; distribución de riqueza; sistema financiero; inser-

Políticas Diferenciadas

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

ENTRADAS LOGICAS		TIPOS DE PROPUESTA SEGUN	
Conceptual	Políticas	Niveles Sociales	Contenidos de la acción
Lógica de Unidades de Producción	Proyectos y Programas de Desarrollo Rural	Actores	Psicosocial: motivación al logro Educativos: capacit. Técnico-productivo; Infraestructura
Naturaleza y funcionamiento del aparato productivo, división social del trabajo	Sectorial (Inter-sectorial)	Estructuras sociales	Manejo de cuencas, desarrollo regional; propiedad y tenencia de la tierra
Reproducción social y lógica de acumulación	Política Macro	Procesos	Mercado; distribución y dinámica poblacional; distribución de riqueza; inserción internacional

Para la evaluación de las políticas es necesario considerar, además, tres especializaciones académicas:

- el estudio de la consistencia de los instrumentos y políticas macro-económicas, intersectoriales y sectoriales y con relación a los programas y proyectos:
 - el análisis institucional; y,
 - el examen del tipo de negociación y de juegos de poder que se encuentran tras la toma de decisión.

En síntesis:

- Estos esquemas constituyen una guía instrumental que permite mostrar las relaciones existentes entre los campos y niveles de conocimientos, formulación de políticas y tipos de propuestas. En la práctica las políticas de desarrollo rural no se elaboran considerando

los cuatro ampos y sus respectivos niveles.

- Los esquemas permiten ubicar los elementos que privilegian las conceptualizaciones y los sectores de la realidad a partir de los cuales intervienen o buscan intervenir las políticas.

- En el caso del desarrollo rural, lo usual es tomar como unidad de acción y planificación a las familias campesinas; muy escasa veces se les ubica como parte de estructuras sociales y muchos menos dentro de los procesos globales que caracterizan a las sociedades.

- Lo anterior es un contrasentido con respecto a la constatación proveniente de la dinámica social; los sujetos no están aislados, sino que forman parte de una estructura social y su correspondiente organización, las cuales determinan sus peso y posibilidades.

- Las políticas de desarrollo rural no han generado propuestas para enfrentarse en la práctica a los problemas de las sociedades rurales.

No basta con definir niveles sociales y tipos de acción. Se requiere precisar, a partir de la lógica de producción y reproducción de las economías campesinas y sociedades rurales, núcleos y estilos de acción para evitar la dispersión e inutilidad de actividades y para superar las limitaciones operacionales de los conceptos

Las características productivas y reproductivas de las economías campesinas, reclaman identificar núcleos problemáticos para determinar núcleos de acción, coherentes en los distintos niveles: macro, sectorial (intersectorial) y de programas, para que sean eficaces y superen las actuales limitaciones.

Los núcleos problemáticos son claves para entender las situaciones comunes que caracterizan a distintos tipos de campesinos; pero de ellos no se desprenden recetas comunes para todos los tipos, sino recomendaciones básicas a partir de las cuales privilegiar ciertos aspectos, de acuerdo a las realidades específicas de las Sociedades Nacionales.

La identificación de núcleos problemáticos supone la elaboración de tipologías productivas de campesinos y pequeños productores en correlación con:

- a) tipología socio-económica de microregiones
- b) tipologías de estrategias de producción familiares

Las políticas diferenciadas suponen:

- Un modelo de desarrollo alternativo.
- Partir de las condiciones de producción de los campesinos y de las formas específicas en que se articulan a la sociedad.
- Ubicar los niveles claves en la dinámica social, los núcleos de acción: macro, sectorial, intersectorial, programas y propuestas en función de los procesos generales, las estructuras sociales y las unidades productivas.

Finalmente, es necesario recordar que las acciones y propuestas tienen sus límites, y sus pre-requisitos, y que su éxito no depende sólo de la capacidad de formular políticas coherentes a todos los niveles. La dinámica social impone sus propias exigencias, provenientes, tanto de los intereses y juegos de poder de grupos involucrados o que se sientan afectados, como de las condiciones socioeconómicas dadas que imponen sus rigideces y resistencias. Para ello es necesario insistir no solamente en la claridad de objetivos sino en la participación campesina.

III. MODELOS DE DESARROLLO, SOCIEDAD RURAL Y ECONOMÍA CAMPESINA

3.1 El modelo de desarrollo y el desarrollo rural.

El papel de la agricultura, de la economía campesina y, en general, de las áreas rurales ha cambiado a lo largo del tiempo en América Latina y el Caribe, debido, entre otros factores, a los diversos modelos de desarrollo instrumentados en la región.

En este trabajo se define al modelo de desarrollo como la estrategia de acumulación y distribución, expresada en el conjunto de programas, políticas y acciones que impulsa el Estado para asegurar la expansión económica y consolidación política en función de la correlación de fuerzas de la sociedad, dado un conjunto de restricciones y posibilidades derivadas de la forma de integración al mercado mundial en cada fase. En dicha estrategia se busca que cada sector social y económico, cumpla un rol definido por su complementariedad con los objetivos del modelo. 4/

3.1.1 Modelo Agroexportador

En este modelo, dominante en las primeras décadas de este siglo, la agricultura cumplió un rol económico y político fundamental, en la medida que se constituyó en el eje de inserción en la división internacional del trabajo, particularmente en los caracterizados por su especialización agropecuaria.

La agricultura para el mercado interno se subordinó al polo agroexportador y, muchas veces, tuvo que competir con alimentos importados. El ritmo y las posibilidades de crecimiento de estos dos subsectores fue diverso, así como sus formas de organización social de la producción, nivel tecnológico, disponibilidad de infraestructura, y acceso a recurso.

En adición a su papel en la producción de alimentos, la economía campesina tuvo un rol

4/ Brignol, Raúl y Crispi, Jaime: "El Campesinado en América Latina. Una aproximación teórica", Revista de la CEPAL, N° 18, Santiago, 1982. Igualmente, M. Chiriboga, "El Estado y las Políticas en América Latina", ponencia presentada al XIV Congreso de la Sociedad Interamericana de Planificación, Morelia, México 1982. Eugene Havens, Transformación de la Agricultura, Acumulación de Capital y el Estado, Revista Estudios Rurales Latinoamericanos, Vol. 7, N° 1, Bogotá, 1984.

fundamental en la provisión de fuerza de trabajo para las zonas de exportación.

En este modelo, el Estado se ocupó principalmente de asegurar la circulación de los bienes de exportación, de la renta agraria y de la fuerza de trabajo. Para ello se concentró en dos tipos de políticas: una dirigida a la creación de infraestructura productiva y, la otra, encaminada a regular el sistema monetario internacional.

3.1.2 Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones

El modelo de sustitución de importaciones asignó al sector urbano industrial el papel central en el desarrollo económico. El sector agropecuario a través de distintas medidas, se vió obligado a subordinarse a tal objetivo.

El Estado aseguró el cumplimiento de estas funciones por medio de un conjunto de políticas macroeconómicas y sectoriales, las primeras se caracterizaron por un mercado sesgo antiagrícola. El Estado buscó compensar parcialmente el sesgo antiagrícola del modelo por medio de políticas sectoriales selectivas.

En algunos países, este modelo de desarrollo incluyó la ejecución de determinadas políticas específicas para los campesinos, principalmente a través de los proyectos de desarrollo rural integral. Sin embargo, no dejaron de tener un cariz compensatorio, en algunas circunstancias asistencial y, en todo caso, beneficiaron a los campesinos que respondían con facilidad al criterio empresarial y que cultivaban productos con mejores precios relativos en el mercado. 5/

El resultado neto del proceso de sustitución de importaciones para el sector agropecuario fue negativo.

A los problemas específicos del sector agropecuario, el modelo sustitutivo agregó, paulatinamente, otros de tipo global, que terminaron por hacer crisis. Estos últimos provenían por un lado, del carácter concentrador del modelo y, por otro, del tipo de relación con el sector externo.

3.1.3 Modelo Neoliberal

A inicios de la década de los ochenta, los

países de América Latina y el Caribe enfrentaban, simultáneamente con el lento crecimiento de la economía, una explosión de demandas sociales acumuladas, que aumentaron en relación con el crecimiento demográfico la urbanización de las sociedades, la ampliación de la cobertura educativa, la difusión de los medios de comunicación y la democratización de la mayor parte de países.

En este contexto se fue pre-figurando para América Latina un nuevo modelo de desarrollo, normalmente conocido como neoliberal. Para este modelo es imprescindible que la economía latinoamericana y de el Caribe se reestructure sin interferencias, a través de los mecanismos del mercado, para lo cual el Estado debe reducir drásticamente sus intervenciones, regulaciones y subsidios, es decir, disminuir sus dimensiones y presencia en la economía. Los diversos sectores de la economía, incluyendo el agropecuario, deberán desarrollarse atendiendo a sus ventajas comparativas en relación con el mercado mundial.

Dadas las características de las sociedades latinoamericanas y de el Caribe, la instrumentación de este tipo de políticas llevó a la concentración extrema de la riqueza; a la disminución del nivel de vida de la población; a la inflación y especulación. Este modelo excluyó frontalmente al sector campesino al poner sus rubros de producción en competencia con la agricultura subsidiada de los países desarrollados, al incrementar sustancialmente los costos de los insumos productivos, incluyendo el crédito y reducir los salarios reales de la población.

3.1.4 Los Efectos de los Modelos de Desarrollo sobre el Agro y el Campesinado.

Los efectos de la crisis de los modelos sustitutivos de importaciones y los fracasos de las experiencias neoliberales, han agudizado los conflictos social y político, desestabilizando las nacientes democracias en la región y produciendo serios problemas de gobernabilidad.

Recientemente se ha buscado corregir las distorsiones en los modelos de desarrollo mediante las así llamadas políticas de ajuste estructural, propiciadas por organismos como el BIRF y el BID. Estas buscan fortalecer la participación macroeconómicas que en el pasado

5/ M. Chiriboga, Estudio sobre Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural, Ecuador, IICA, mimeo, 1989.

establecieron el sesgo antiagrícola.

Sin embargo, estas políticas encierran el riesgo de preservar las características excluyentes y concentradoras de las economías latinoamericanas importantes en las estrategias de desarrollo, y de implementar medidas coherentes y específicas, orientadas hacia la población rural y hacia el interior de los países, las micro-regiones, las ciudades intermedias, etc.

Se requiere de un modelo de modernización inclusivo de los diferentes sectores de la población, denso en encadenamientos productivos, autosustentable y competitivo en términos internacionales; basado en la descentralización y desconcentración del Estado y en la participación organizada de los sectores de la sociedad civil.

3.2 Heterogeneidad agraria y campesina

3.2.1 *Economía Campesina y Sociedad Rural*

En esta sección abordaremos la relación entre la lógica de producción y reproducción de las familias campesinas con las estructuras sociales locales, rurales o micro-regiones, y los procesos globales. Interesa mostrar la relación dinámica entre actores, estructuras sociales y procesos, y su significado para la formulación de políticas diferenciadas y para ubicar núcleos problemáticos que permiten definir núcleos de acción.

El sector agrario está compuesto por un subsector moderno y otro campesino. El primero, organizado bajo la lógica de mercado, concentra los cultivos de punta para el consumo urbano y de exportación, el grueso del crédito agrícola, el uso de insumos y técnicas modernas, la mayoría de tierras bajo riego, y la infraestructura física e institucional.

Este sector está compuesto por pequeños y medianos agricultores, grandes explotaciones agrícolas y ganderas, organizados genéricamente bajo la forma de Empresa.

El subsector de campesinos y de pequeños productores de encuentra, en su mayoría, en las zonas rurales carentes de infraestructura física y social; tienen escaso acceso a los sistemas crediticios y financieros; están organizados bajo una lógica orientada a la satisfacción de sus necesidades familiares y a garantizar su pro-

ducción; poseen escasa dotación de tierra, fragmentada y dispersa en la mayoría de los casos, y ubicadas en las zonas de secano. En este subsector se concentra el minifundio.

Las diferencias entre los dos subsectores constituye la base para políticas diferenciadas, en la medida en que el subsector campesino no cuenta con el apoyo de la organización social global para su producción y reproducción. Al mismo tiempo, las diferencias existentes al interior del campesinado permite los contenidos de la política diferenciada.

3.2.2 *Economía Campesina y Lógica de Producción*

En América Latina en los inicios de la década del 70, coincidentemente con la crisis de las interpretaciones globales para explicar la dinámica económica y social de los países (fundamentalmente del enfoque de la dependencia), se comenzó a prestar especial atención a la naturaleza y funcionamiento socioeconómico del campesinado.

El estudio de las economías campesinas coincidió con la búsqueda de una lectura teórica que permitiera interpretar los fenómenos económicos y políticos desde el tejido social o desde lo social, entendido en sentido amplio y no sólo en su aceptación sociológica.

Asimismo, dieron lugar a discusiones y debates teóricos acerca de sus características y especificidades, del estatuto teórico de la noción de la economía campesina, de los métodos para analizarla y de las consecuencias para la formulación e implementación de políticas.

Las discusiones giran alrededor de alguno o varios de los siguientes aspectos:

- La especificidad de la economía campesina.
- El tipo de las articulaciones y vínculos entre la economía campesina y la sociedad global.
- Los métodos para su estudio.
- El papel, peso y significado social de la economía campesina en el conjunto de la economía.
- El destino de las economías campesinas en sociedades en desarrollo (desaparición o permanencia).
- Las teorías del cambio, afinadas o en los

enfoques de modernización o en los de la revolución.

Con respecto a la especificidad, naturaleza y funcionamiento de la economía campesina, los estudios y debates se realizan alrededor de la propuesta de Chayanov, el cual recomendó para el estudio de las economías campesinas, prestar atención al ciclo agrícola y el carácter estacional de la agricultura, y al ciclo familiar.

Las discusiones, investigaciones, aportes de la antropología y otras disciplinas condujeron finalmente, a establecer empírica y teóricamente que las familias campesinas producían bajo una forma específica de organización y con una lógica o racionalidad económica propia.

3.3. Sistemas de Producción

Paralelamente a las discusiones y definiciones reseñadas, se abrió paso el enfoque de sistemas para analizar la actividad agrícola y las formas de producción campesinas. Este enfoque, desarrollado tanto en las ciencias agronómicas como en las sociales, posibilita un acercamiento interdisciplinario al tema, cuyos frutos aún están en elaboración. 6/

El enfoque se basa en principios comunes a las distintas disciplinas: el sistema es más que la suma de sus partes, es el resultado de la interacción de las mismas; se caracteriza por una temporalidad y especialidad propias, y tiene una lógica específica.

Gracias a los avances en ambas disciplinas, es posible retomar un enfoque que permita analizar la actividad agropecuaria, y asumir que el sistema de producción está constituido por las condiciones y situación de producción y las respuestas de los productores, lo que significa prestar atención a la interacción de por lo menos las siguientes dimensiones:

- Agroecología
- Socio-económica
- Técnico-Productiva
- Política y cultural

Desde esta perspectiva, se define como lógica del sistema de producción al resultado de la interacción entre condiciones y situación de producción y las respuestas de los productores. La lógica del sistema está en íntima conexión con la racionalidad económica del productor, expresada en la orientación de su producción o hacia la satisfacción de sus necesidades familiares y productivas o hacia la ganancia y acumulación.

Conviene recordar que las condiciones y situación de producción no se agotan sólo en el ámbito de acción directa del productor; por lo cual es necesario distinguir las condiciones y situación de producción inmediatas (relacionadas con el ámbito de gestión y decisión del productor), de las mediatas (situación y procesos socio-económicos, políticos, culturales, agroecológicos, espacio físico y social que enmarcan la actividad productiva en la finca o parcela).

Los sistemas de producción tienen una lógica de producción (íntimamente conectada a la lógica o racionalidad del productor), pero, además tienen una lógica de reproducción, expresada no sólo por sus propias condiciones, sino por la manera en que forman parte de la producción como proceso social, y que les señala sus límites y posibilidades.

3.4 Las Micro-regiones

Para los propósitos de desarrollo rural, en este trabajo se define como micro-región a la sociedad local, considerada como el conjunto mínimo de relaciones e instituciones sociales, especialmente establecidas que permite comprender la reproducción de las familias rurales y campesinas que la conforman, y el funcionamiento del poder. En otras palabras, las micro-regiones son estructuras sociales locales en las que los diversos actores que las componen, individuales y colectivos, establecen un entramado denso de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales.

La micro-región está conformada por una zona rural y uno o más centros poblados, los que, en general, son ciudades intermedias o centros comerciales y administrativos.

La micro-región implica una división del trabajo entre agricultores y/o pastores y comerciantes, artesanos, prestadores de servicios y, crecientemente, trabajadores de la agroin-

6/ Ver Nolte, Enrique y Ruiz, Manuel (editores) "Ciencias Sociales y Enfoque de Sistemas Agropecuarios". Editorial Rispal. 1989. Lima, Perú. Junta Acuerdo de Cartagena-PADT- Rural. Metodologías para el Estudio de los Sistemas de Producción Agrícola con Fines de Desarrollo Rural. Venezuela. 1988.

industria, empleados de instituciones públicas locales y profesionales.

3.4.1 Micro-regiones: Relación Ciudad-Campo y Organización de la Producción.

Las relaciones entre las áreas rurales y el centro poblado se caracterizan por encadenamientos económicos de diverso tipo, tanto hacia adelante como hacia atrás, a partir de la producción agropecuaria. Tradicionalmente, estos se reducen al acopio, almacenamiento y comercialización de productos originados en las áreas rurales o a la provisión y adquisición de insumos y servicios básicos, en la mayor parte con destino y originados fuera de la micro-región.

En otras situaciones, los encadenamientos implican algún grado de procesamiento y transformación local de los productos de origen agropecuario. Igualmente, pueden involucrar el procesamiento de insumos; la reparación de equipos y máquinas; la provisión de servicios profesionales en el campo de la extensión; la divulgación de información clave para la producción agropecuaria.

En las zonas de predominancia campesina, la micro-región está compuesta, usualmente, por un centro poblado donde residen los integrantes del poder local, y un área rural circundante que genera una producción agropecuaria, que circula por medio del centro poblado hacia la economía y sociedad nacional.

En un mismo país o región coexisten distintos tipos de microregiones: la gama de combinaciones posibles es amplia, lo que da lugar a diversas estructuras sociales. En ese sentido, el concepto de microregión -como todo concepto- debe ser usado con precisión y flexibilidad para dar cuenta de las diferentes realidades.

Las condiciones y situación de producción obligan a los campesinos a establecer relaciones asimétricas de intercambio y clientelismo con los grupos de poder de los centros micro-regionales, que son vitales para la reproducción campesina. Es por medio de este tipo de relaciones que se extrae el excedente campesino y se lo distribuye a nivel micro-regional; y que se establecen las formas de poder y dominio en las áreas rurales; en la medida que los grupos dominantes micro-regionales -que residen en los centros poblados- controlan aspectos críticos de

la reproducción campesina. Sin embargo, allí donde el Estado o las empresas privadas juegan un papel importante en la reproducción campesina, estas relaciones se modifican y se transforma la naturaleza de las vinculaciones entre campesinos y grupos de poder locales.

3.4.2 Micro-región, Estado y Densificación de la Sociedad Civil.

Normalmente, aunque no siempre, la micro-región es reconocida por el Estado como unidad político administrativa.^{7/} Cuando ello ocurre, el centro micro-regional es asiento de organismos públicos de diversa índole, tanto nacionales como locales, elegidos o no por la población de la zona.

Uno de los cambios más significativos que se están produciendo en los países de América Latina y el Caribe es la densificación de la sociedad civil micro-regional. No solamente que las comunidades campesinas se asocian en uniones campesinas locales, sino que se conforman varias formas de representación de intereses particulares o generales.

Estas asociaciones conforman, en cierto momento, coaliciones micro-regionales que plantean sus reivindicaciones y demandas frente al poder central o regional. Gran número de los paros cívicos, municipales y cantonales son expresión de estos nuevos movimientos sociales micro-regionales.

La densificación repercute en el funcionamiento de los sistemas políticos locales y contribuye a lograr una mayor separación de poder público y privado. Los partidos políticos tienden a basarse cada vez más en esas organizaciones y menos en los caciques locales. En este contexto la noción de ciudadanía se desarrolla y los gobiernos locales adquieren mayor legitimidad. Los procesos de este tipo se ven favorecidos, a su vez, por la profundización de la democracia en nuestros países. 8/

7/ En muchos casos, la micro-región no coincide con una unidad político-administrativa, en otros, más de una micro-región puede enmarcarse en una unidad político administrativa. Los límites de una micro-región pueden variar a lo largo del tiempo por lo que la relación entre una y otra se modifican, etc., Cfr. M. Chiriboga, R. Landín y J. Borja, "Los Cimientos de una Nueva Sociedad, Campesinos, Cantones y Desarrollo", IICA-MBS, Quito, 1989.

8/ M. Chiriboga, "Crisis Economía y Movimiento Campesino e Indígena", Revista Andina No 6, Cusco, Julio de 1986.

3.4.3 Micro-región: Generación de Excedente y Articulación Socio-Económica

Las micro-regiones no constituyen sistemas sociales autárquicos, por el contrario, si bien es posible reconocerles cierta autonomía, establecen relaciones económicas, sociales, culturales y políticas con las sociedades regional, nacional e internacional, de las cuales reciben un conjunto de influencias.

Los términos de esa relación cambian de micro-región a micro-región, en función del tipo y grado de diversificación de la estructura productiva, del valor que se agrega a nivel local, del carácter y capacidad de gestión de los comerciantes, pequeños industriales y prestadores de servicios locales y de la fuerza y representatividad que tienen los organismos públicos y locales.

La retención del excedente a nivel micro-regional, depende tanto de la infraestructura productiva como de la forma en que se distribuye al interior de las micro-regiones. Conforme los campesinos aumentan su participación en éste y en los otros elementos de la producción, mayor es el volumen que se conserva en la micro-región. Esta posibilidad, a su vez, depende de la autonomía de los campesinos respecto a los poderes locales para producción y reproducción y de la densificación de la sociedad civil micro-regional.

3.4.4 Micro-región como Unidad Mínima de Planificación

La micro-región constituye la unidad mínima de planificación y acción para el desarrollo rural, si entendemos por éste un proceso de transformación de la estructura social local y de las relaciones de éste con la sociedad nacional, que modifique sustancialmente las condiciones económicas, sociales y políticas de la población campesina.

Este proceso de desarrollo implica impulsar un proceso de transformación micro-regional, lo que conlleva un reforzamiento de la economía local, diversificación productiva, capacidad de retención del excedente, densificación de la sociedad civil, representatividad de sus gobiernos, y participación de la población. El tipo de acciones a realizarse debe estar en relación

directa con el tipo de estructura social, económica y cultural de la micro-región y sustentadas en un modelo de desarrollo alternativo.

3.5 Las Políticas Sectoriales

Las Políticas Sectoriales definen los contenidos y dirección de la política estatal respecto a un ámbito de la realidad, sea éste económico o social. En cada caso establecen las prioridades y orientaciones en cuanto a los subsectores productivos y sociales que orientadas en cuanto a los subsectores productivos y sociales que privilegian, los contenidos y características de las intervenciones, así como técnicos, humanos y financieros que se asignan.

Con fines analíticos y de formulación de estrategias, en este trabajo las políticas sectoriales se agruparán en función de su direccionalidad, objetivos y ámbitos de acción. De acuerdo con esta metodología, las políticas sectoriales se clasifican en tres grandes grupos:

- Las dirigidas a las actividades productivas.
- Las dirigidas a las condiciones de reproducción de la actividad económica; y
- Las dirigidas a las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. 9/

3.5.1 Políticas Sectoriales Dirigidas a las Actividades Productivas

Las políticas sectoriales dirigidas a las actividades productivas, como por ejemplo las del sector agropecuario o industrial, tienen como objetivo incidir en las condiciones de la producción, mediante la asignación de recursos financieros, subsidios, insumos, sistemas de comercialización.

Este tipo de políticas, para el caso del sector agropecuario, puede dividirse en dos grandes ejes: la política agraria y la política agrícola.^{10/} La primera está relacionada con la capacidad

^{9/} En el caso de políticas de empleo que hacen relación tanto a la política productiva de un país como a la política social (condiciones de la reproducción de la fuerza de trabajo) y aún aquella vinculada a la ampliación de las condiciones de producción. El hecho que no se visualice esas relaciones lleva muchas veces a políticas contradictorias.

^{10/} Cfr. Arturo Warman, "Frente a la Crisis Política Agraria o Política Agrícola", en A. Warman "Ensayos sobre el Campesinado en México", Edit. Nueva Imagen, México, 1980.

del Estado de afectar la distribución existente de la tierra y el agua entre los diversos tipos de productores rurales. En ese sentido, constituye una intervención sobre las relaciones de producción en el campo y está asociada con los programas de reforma agraria.

El segundo tipo de política, la agrícola, se refiere a las acciones del Estado con respecto a la producción agropecuaria. En América Latina y el Caribe, tradicionalmente ha beneficiado a la agricultura empresarial tanto a través del volumen de recursos proporcionados, como de la orientación de sus contenidos.

Las políticas sectoriales dirigidas al sector rural no se deben limitar a las agropecuarias. Resultan tan importantes para las políticas diferenciadas en el sentido definido anteriormente, las industriales, comerciales o financieras, en función, no solamente de la agroindustria, sino de todas aquellas actividades de transformación que puedan generarse en los pequeños centros micro-regionales. Obviamente, este tipo de políticas son importantes para la generación de empleo a nivel local y micro-regional.

Las políticas industriales usualmente se han caracterizado por un fuerte sesgo urbano por lo que, en general, han tenido poca incidencia en el desarrollo de las áreas rurales.

Adicionalmente, es necesario coordinar las políticas sectoriales y desarrollar una aproximación de tipo inter-sectorial a las áreas rurales, para fortalecer y acrecentar los encadenamientos productivos y de empleo a nivel micro-regional que son factores claves para el desarrollo rural y económico en general.

3.5.2 Las políticas Sectoriales Dirigidas a Elevar las Condiciones Generales de la Reproducción de la Actividad Económica.

Estas políticas inciden en las condiciones materiales de la reproducción capitalista, a través de inversiones. Estas inversiones expanden considerablemente las posibilidades de desarrollo de las fuerzas productivas general de la economía. La expansión de la infraestructura productiva interesa al conjunto de los agentes económicos y normalmente es el Estado quien asume la planificación y ampliación de dichos servicios por medio de instituciones especializadas.

El desarrollo micro-regional es impensable sin este tipo de inversiones. Sin embargo, las instituciones públicas caracterizadas fundamentalmente por una orientación tecnicista, están centradas en responder a las demandas de las ciudades y de los sectores empresariales tal como sucede, por ejemplo, con las instituciones encargadas del riego, las que se especializan en la construcción de grandes obras que sólo se pueden rentabilizar con cultivos dirigidos a mercados estables y que requieren importantes inversiones.

3.5.3 Política Sectorial Dirigida a Modificar las Características Cualitativas de la Fuerza de Trabajo e Incidir en sus Condiciones de Reproducción

El primer aspecto guarda relación con la calificación de la mano de obra para los diversos niveles del sistema económico, y se realiza mediante los programas de educación y de capacitación. Las características de esa calificación inciden en las condiciones de reproducción de la actividad económica y, en ese sentido, están relacionadas con el segundo tipo de políticas sectoriales.

El segundo aspecto de esta política sectorial se refiere a aquellas acciones necesarias para la reproducción, generalmente no asumidas por la inversión privada: salud, seguridad social, recreación, vivienda, cuidado de vejez, etc. Comprende desembolsos directos en bienes y servicios corrientes (salud, educación), gastos de capital (vivienda), transferencias (pensiones, becas) y subsidios 11/. Cada una de estas políticas está a cargo de instituciones especializadas, normalmente portadoras de una lógica de funcionamiento, ideología y reglas de actuación propias.

La ejecución de las políticas sectoriales depende, no solamente de los diagnósticos, formularios, programas de acción y de capacidad técnico-administrativa y de gestión de cada institución, sino también, del conjunto de procedimientos institucionales globales definidos en cada país.

11/ Ian Gough, *Gastos del Estado en el Capitalismo Avanzado*, en H. Sonntag y H. Velezillos, "El Estado en el Capitalismo Contemporáneo", Siglo XXI Editores, México, 1979.

Existe cierto tipo de políticas que cruzan el conjunto de estrategias sectoriales y que están relacionadas con elementos centrales del modelo de desarrollo. Estas políticas pudieran llamarse transectoriales y comprenden las dirigidas hacia la mujer, la juventud rural, a promover el respeto pleno de los derechos humanos, a la preservación y desarrollo de los recursos naturales, a los pueblos indígenas.

En síntesis, el desarrollo rural implica políticas sectoriales, intersectoriales y transectoriales. Sin embargo, éstas son elaboradas por políticos, técnicos y burócratas, normalmente de experiencia urbana, lo cual marca los contenidos de esas políticas y su imposición a las áreas rurales. Frente a ello, es necesario recordar que cada micro-región exige acciones específicas que solamente pueden definirse en relación con la población.

3.6 La Política Macroeconómica

Anteriormente se discutió la lógica de los modelos de desarrollo y se explicó que la crisis de los países latinoamericanos proviene de su incapacidad para realizar cambios en sus sociedades.

A pesar de las políticas de ajuste realizadas en los diversos países en la década del ochenta, persiste el profundo desajuste entre las necesidades y aspiraciones de la población y la capacidad del aparato productivo e institucional para atenderlas.

Sólo una estrategia orientada a cambiar el modelo de desarrollo de los países de América Latina, fundamentada en una decisión política de impulsar un patrón de crecimiento estable y redistributivo podrá crear una dinámica económica y social que tienda a superar los problemas estructurales que impiden desatar las fuerzas dinámicas del cambio en beneficio de la mayoría de la población. Estos cambios están, por supuesto, condicionados por las relaciones de inserción en los mercados mundiales y las diferentes relaciones políticas entre los Estados latinoamericanos y los países industrializados.

3.6.1 Las Políticas Macroeconómicas

La política macroeconómica orienta el patrón global de la acumulación y expresa la manera como el Estado y los Gobiernos conciben el

modelo de desarrollo que en un período histórico determinado se implementa en una sociedad. La política macroeconómica es fundamental para establecer los límites y alcances de la acumulación a nivel de sectores de la actividad económica, de agentes y regiones. Ella regula básicamente: el crecimiento y su estabilidad, la decisión entre inversión y consumo, el uso del excedente económico global, la especialización del capital y la producción entre mercado interno y/o externo; la distribución del excedente entre el capital, el trabajo y los poseedores de tierra, y el uso relativo de los factores. Finalmente, la política macroeconómica, aumenta o disminuye la incertidumbre y los riesgos en el proceso de inversión y en la recuperación del capital invertido; poniendo así el marco indispensable para que la economía y la sociedad se muevan a un ritmo lento o dinámico.

La política macroeconómica debe tener coherencia interna en sus objetivos e instrumentos, y con las políticas sectoriales que de ella se deriven. Esta coherencia es fundamental para la estabilidad del proceso de acumulación en los diferentes sectores de la economía. Los programas y proyectos también deben seguir el mismo criterio.

1. Política cambiaria y comercial

En general, los instrumentos más sobresalientes de esta política son el tipo de cambio, los aranceles y subsidios. El manejo del crédito externo y de las reservas internacionales también tienen una estrecha relación con esos instrumentos.

El mayor efecto que las políticas macroeconómicas producen sobre el sector agropecuario, se deriva del manejo de la tasa de cambio y la política comercial, ya que el tipo de cambio real (TCR) desempeña una función central en la rentabilidad de los productores comerciales de la agricultura, tanto de exportables como de competidores de importaciones, y en los no comerciales vía ingresos.

La TCR (relación entre el precio de los productos comerciales y el precio de los no comerciales) proporciona una señal muy importante a largo plazo para asignación de los recursos entre los sectores. Por ello, la relación política macroeconómica-políticas sectoriales para la agricultura, pasa a través de los efectos del TCR

sobre el desarrollo agrícola.

La política cambiaria tradicionalmente se ha complementado con la política comercial, haciendo uso de aranceles, subsidios, gravámenes, cuotas y medidas para-arancelarias. Todos estos mecanismos se han dirigido tradicionalmente a proteger la industria y en menor grado algunos rubros de la agricultura, bajo el esquema de mantener bajos los precios de los alimentos por razones de orden social y político. Los campesinos han sido las víctimas de estas políticas porque la sociedad no les ha reconocido el valor de su trabajo, debiendo subsidiar con transferencias de ingreso implícitas al resto de la economía. Estas políticas han aumentado la diferenciación económica y social al interior de la agricultura y aceleran la pauperización y descomposición de amplias capas de campesinado, con un aceleramiento en la migración rural-urbana.

Durante la crisis de los ochenta, se aplicó una política de ajuste fundamentada en una devaluación cambiaria que buscaba un tipo de cambio de paridad. Esta política ha incentivado, mediante el mecanismo de precios, las exportaciones agrícolas, pero al mismo tiempo no ha estado acompañada de políticas macroeconómicas y sectoriales que aumenten la productividad y la competitividad en el mediano y largo plazo, haciendo frágil el aparato exportador. Esta política cambiaria se ha combinado con políticas monetarias, fiscales y de salarios que han deprimido la demanda interna y disminuido las importaciones.

El efecto neto sobre la agricultura de una política de ajuste fundamentada en el manejo de la tasa de cambio y el gasto público, depende de la manera como estos instrumentos se articulen con el resto de las políticas de carácter macroeconómico y sectorial. El efecto sobre la economía campesina dependerá, igualmente, de la manera como se le privilegie o no, sea como productora de alimentos, como retenedora de la migración rural-urbana, o como elemento de equilibrio social en el campo.

2. Política monetaria y crediticia

La política monetaria persigue por lo general regular el crecimiento de los medios de pago, para mantener una moneda sana y su control por el Estado. Las regulaciones de los efectos

provenientes del sector externo, también hace parte de la política monetaria. El crédito como instrumento de la política cumple el papel de transferir recursos hacia diferentes sectores para que la actividad productiva y comercial se mantenga.

En los países de América Latina y el Caribe se encuentran dos tipos de manejo de la política monetaria: una permisiva (utilizada en los años sesenta y setenta y en épocas de auge de las economías, y tenía como fundamento una política de fomento con tasas de interés selectivas y subsidiadas) y otra, restrictiva (propia de las épocas de crisis y se utilizó en las políticas de ajuste para restringir los medios de pago y desmontar las tasas de interés de fomento, eliminando buena parte de los subsidios implícitos).

La emisión monetaria ha sido un instrumento permanente en América Latina para suplir los recursos fiscales y atender problemas financieros de las empresas estatales. El crédito interno y externo se ha utilizado para apoyar los procesos de acumulación fundamentados en modelos de desarrollo bimodales, con la consecuencia de una concentración de los recursos en los sectores exportadores, agroindustriales, comerciales e industriales oligopólicos; en cambio los pequeños productores han tenido serias dificultades para acceder al crédito.

Los programas de desarrollo rural y las reformas agrarias lograron introducir líneas de crédito especializadas para la agricultura campesina, pero las políticas de ajuste han ido desmontando estos sistemas de crédito selectivo.

El crédito de fomento se ha utilizado en muchos países, no como un instrumento para potenciar la capacidad productiva financiando inversiones de mediano y largo plazo, sino más bien como un instrumento para sostener la producción a través del suministro de capital de trabajo. La política monetaria es responsable en buena parte de la descapitalización del sector agropecuario, del no acceso de los pequeños productores a los recursos crediticios y de la poca capacidad de la agricultura para dar una mayor respuesta a las exigencias de la economía. Al supeditar la política crediticia a la monetaria, se perjudica enormemente a la producción y se cierran las vías de transferencias del ahorro privado y público hacia los agricultores e industriales pequeños y medianos, y mucho más hacia las economías informales.

3. Política fiscal y de gasto público

La política fiscal, al manejar las herramientas del ingreso y gasto públicos, se constituye en un punto focal de la intervención del Estado para lograr una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza para mejorar la situación de ciertos grupos sociales, sortear los ciclos económicos dándole estabilidad al sistema, y dar una dirección preferencial de recursos hacia ciertos sectores y actividades económicas.

En América Latina y el Caribe en general, se presenta recurrentemente déficit fiscales como resultado de problemas estructurales relacionados tanto con elementos internos como externos. El déficit fiscal fluctúa entre el 1% y el 10% del PBI, presentando diferencias significativas por grupos de países. Su financiación se ha hecho hasta antes de la crisis de los ochenta, con recursos internos y de crédito externo. La crisis de 1982 agotó en buena parte ese tipo de política.

La estructura tributaria inequitativa, reflejo de factores estructurales de poder, hace que el déficit fiscal sea una constante en nuestras economías, conduciendo a la inflación y a un creciente endeudamiento externo.

A partir del 1982, América Latina se convirtió en un exportador neto de recursos financieros por la creciente deuda externa, la disminución de los flujos del crédito externo y la fuga de capitales en búsqueda de mejores rendimientos y seguridad. Todo ello se ha reflejado en la disminución del gasto y la inversión pública, en menores ingresos tributarios directos, en restricciones de la demanda interna, inflación y una restricción profunda a las posibilidades de desarrollo económico y social.

El sector agropecuario se ha visto afectado por estos factores. Al interior de la agricultura, los más afectados han sido las economías campesinas y pequeños y medianos productores capitalistas, que no han sido suficientemente compensados con los créditos externos para el desarrollo de actividades que benefician a las comunidades rurales.

Las políticas de desarrollo rural han tenido efectos tenues y diferenciadores en el sector rural, mas no han generado transformaciones significativas en toda la estructura agraria.

La inversión y el gasto público, tienden a concentrarse en los grandes centros urbanos

como resultado de la operación del modelo de desarrollo que privilegia actividades urbano-industriales y tiende a concentrar la población en esos centros. Los desequilibrios regionales son apenas un reflejo de la actuación de estas fuerzas centrípetas que concentran los excedentes públicos y privadas en las ciudades, en desmedro del sector rural.

4. Política de ingresos y precios

La política de ingresos y precios se refiere no sólo a las intervenciones directas que hace el Estado sobre los salarios o los incentivos a la producción vía precios de sustentación, sino también a los efectos indirectos que sobre los precios relativos de la agricultura tienen las medidas de política macroeconómica.

Las intervenciones directas sobre los salarios buscan fijar unos mínimos de ingreso para la subsistencia de las familias. Sin embargo, los salarios nominales fijados oficialmente se ven fuertemente afectados por la inflación y las políticas macroeconómicas, que tienen un peso mayor en la definición de los ingresos sectoriales.

Los precios de sustentación de productos agrícolas generalmente sólo favorecen a los agricultores comerciales que producen granos o productos no perecederos. En los países latinoamericanos en general, la contraparte a la protección industrial ha sido el gravamen a la agricultura a través de la búsqueda de bajos precios, impuestos directos a los productos o a las exportaciones, distribución gubernamental entre otros.

Los efectos indirectos de la política macroeconómica sobre la agricultura afectan y muchas veces anulan los efectos benéficos de las políticas de intervención directa, como la de precios, o el gasto público. Los incentivos a la producción se hacen a través del gasto público o con intervenciones directas que lo complementan, para producir aumentos en los ingresos sectoriales afectan la producción y los ingresos de una manera desigual según los actores del proceso productivo; por lo general sus efectos no son suficientes para transferir recursos de otros sectores a la agricultura.

Una política de precios para aumentar el ingreso de los productores requiere de medidas de protección a los consumidores, para que no

reduzcan su ingreso real, así como mecanismos de cambio técnico para que la inflación por el lado de la oferta no persista. En los países latinoamericanos debido al peso que tienen los productos agrícolas comerciales, las políticas comerciales y cambiarias, pueden llegar a influir más en la agricultura que en el resto de la economía, vía TRC. Las políticas de intervención directa con estímulos a la producción por precios, son así un elemento débil considerado aisladamente para mejorar el ingreso de los productores; lo cual permite decir que una política de precios e ingresos sectorial requiere una política macroeconómica apropiada; especialmente comercial (protección - no protección) y cambiaria (tasa real de cambio).

3.7 Sistema institucional para el desarrollo rural

Los programas de desarrollo rural implican la ejecución simultánea de acciones provenientes de diversas políticas e instancias sectoriales, en un ámbito de producción y reproducción campesina, especialmente determinado: una zona, una jurisdicción político - administrativa, en suma una micro-región.

En la elaboración y ejecución de los proyectos, como norma habitual, participan diversos actores institucionales: agencias estatales sectoriales; organismos privados nacionales; organismos internacionales de financiamiento y de cooperación técnica.

La experiencia de América Latina y el Caribe muestra que el proceso de desarrollo rural no depende sólo de decisiones y acciones realizadas a nivel de la micro-región, sino también, y en medida importante, del contexto global, y de las políticas que se toman a ese nivel: macroeconómicas, sectoriales e intersectoriales.

Las políticas diferenciadas para el desarrollo rural, necesitan de un sistema institucional eficiente y ágil, al interior del cual exista un organismo conformado por una instancia de coordinación y decisión ubicada al más alto nivel político y por instituciones localizadas a nivel micro-regional encargadas de la formulación, ejecución y seguimiento de programas y proyectos.

El requerimiento de un sistema institucional como el señalado está destinado a enfrentar algunos problemas típicos de los organismos

dedicados al desarrollo rural:

- Ausencia de mecanismos de coordinación entre las instancias a cargo de las políticas macro-económicas y sectoriales y las de desarrollo rural.

- Ausencia en las instituciones sectoriales de líneas de trabajo para las áreas rurales y los productores campesinos.

- Ausencia de mecanismos reales que aseguren la participación de la población campesina y la coordinación interinstitucional a nivel local. 12/

- Engorrosos sistemas de contratación pública, en que intervienen instituciones de diferente nivel.

- Ausencia de mecanismos de negociación de crédito externo, flujos de desembolsos y de recursos financieros internos ágiles y oportunos. 13/

- Poca participación de los gobiernos regionales y locales en el desarrollo rural y en general limitaciones en cuanto a su autonomía para tomar decisiones.

Para cumplir esas funciones, se requiere que al interior del sistema institucional exista una instancia de coordinación y decisión, que cuente con apoyo político, amplia capacidad de gestión financiera y administrativa; clara división de funciones; personal de alto nivel técnico; sistemas de evaluación y seguimiento; metodologías para la formulación de programas y proyectos; modalidades de capacitación y motivación del personal que participa en los programas.

El sistema institucional para las políticas diferenciadas, (ver gráfico pág. 32) se caracteriza, entre otros, por cuatro principios básicos: coherencia, coordinación, capacidad de negociación y mecanismos de participación.

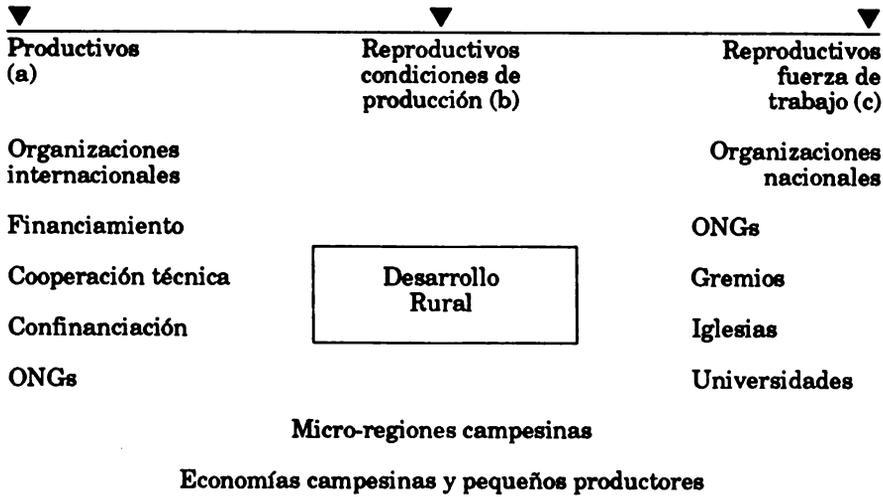
12/ Uno de los problemas centrales de los proyectos de desarrollo rural es la dificultad de superar la lógica corporativa que anima a las instituciones sectoriales. Cada una procede con sus metodologías, prioridades y metas y no con los requerimientos de una acción compartida. Cfr. Nelson G. Delgado, Políticas Diferenciadas de Desarrollo Rural no Brasil, IICA, Mecano, 1989.

13/ En algunos países se han constituido fondos financieros especiales para el desarrollo rural que aseguren simultáneamente disponibilidad de recursos financieros y celeridad. Es el caso por ejemplo de Colombia y Ecuador.

**SISTEMA INSTITUCIONAL PARA POLITICAS DIFERENCIADAS
PARA EL DESARROLLO RURAL**

SISTEMA DE PLANIFICACION

**Organismos Macro-Económicos
Organismos Sectoriales**



(a) PRODUCTIVAS:

Crédito, generación y transferencia de tecnología, comercialización, reforma agraria, colonización y legislación de tierras.

(b) REPRODUCTIVAS DE LAS CONDICIONES DE PRODUCCION:

Carreteras y caminos vecinales, obras de riego, electricidad, teléfonos y comunicaciones rurales, conservación de suelos y recursos naturales, sistemas de transporte.

(c) REPRODUCTIVAS DE LA FUERZA DE TRABAJO

Educación y capacitación, vivienda, salud, recreación, empleo, nutrición y bienestar social.

La propuesta planteada exige partir simultáneamente del reconocimiento de las particularidades de la economía campesina y de la sociedad rural y del tipo de relaciones que establecen con la sociedad nacional, para conseguir su transformación.

La aplicación de políticas diferenciadas demanda una serie de cambios, tanto en el contexto en que los campesinos y las sociedades rurales están inmersas como en las políticas macroeconómicas y sectoriales que inciden en ello; cambios en el Estado y en el sistema institucional para el desarrollo rural con el que cuentan los países; así como una nueva forma de entender e instrumentar acciones en las áreas rurales.

Las políticas diferenciadas deben ser integradas/integrales, descentralizadas y participativas.

IV PROPUESTA DE POLITICAS DIFERENCIADAS PARA EL DESARROLLO RURAL

En el capítulo inicial se definió a las políticas diferenciadas para el desarrollo rural como aquellas acciones dirigidas a generar un proceso de transformación de las sociedades rurales y de las relaciones asimétricas que mantienen éstas con la sociedad y economía nacional.

4.1 Micro-regiones

4.1.1 Niveles Sociales y Núcleos de Actividad

Se parte de la noción de sistema social para aproximarse al problema del desarrollo rural, entendido como proceso socio-económico, y para

identificar las condiciones mínimas para la formulación y ejecución de políticas diferenciadas. El enfoque de sistema social atraviesa todo el estudio, y sustenta los esquemas conceptuales planteados para aproximarse al tema.

En función de la complejidad del problema del desarrollo rural -expresión de un sistema social- del análisis y de la formulación de propuestas de políticas, se debe atender a dos aspectos:

- Los niveles sociales que tienen que ser considerados para comprender el problema y las posibilidades del desarrollo rural; los actores, la estructura y los procesos globales.

Estos niveles están relacionados con la organización institucional, los diversos grados de influencia política y económica de los actores, y la forma en que está organizado el espacio.

- Los núcleos problemáticos a partir de los cuales generar núcleos de acción. Los núcleos problemáticos y de acción están directamente relacionados con las características específicas de las lógicas productivas y reproductivas de las familias campesinas y pequeños productores, y con las dinámicas de las micro-regiones.

4.1.2 La micro-región como Unidad Mínima de Planificación

Dentro de esta perspectiva, consideramos a la micro-región o sociedad rural, como la unidad mínima de planificación a partir de la cual se deben establecer las propuestas para la economía campesina, atendiendo a sus lógicas productivas y reproductivas. El considerar a la micro-región como unidad mínima de planificación supone asumir el manejo del espacio físico y social, como una variable fundamental para las propuestas de desarrollo rural.

Uno de los objetivos del enfoque conceptual consiste en identificar aspectos que permitan el desarrollo del campo partiendo de la lógica productiva y reproductiva de las economías campesinas y de la sociedad rural. Entre los aspectos que nos parece fundamental resaltar se encuentran:

- La densificación de la sociedad civil y de la economía.
- La creación y fortalecimiento de

instituciones.

- La creación y perfeccionamiento de los sistemas políticos y locales.

- La creación de un mayor número de núcleos de acumulación en el territorio con la finalidad de construir un mercado interno más sólido y diversificado.

Los programas de desarrollo rural deberán:

- Tomar a la micro-región o sociedad rural, como la unidad Mínima de Planificación, considerando que ésta es un espacio físico y social, que incluye centros poblados e hinterland rural, con distintas formas de organización social de producción, y reproducción.

- Considerar como Unidades de Acción, a las familias campesinas, las distintas formas de organización social de la producción y a los centros poblados; dentro de la planificación micro-regional.

- Plantear formas de planificación y mecanismos para el manejo físico y social del espacio, atendiendo al sistema socio-económico y ecológico que nace de la interacción de las distintas formas de producción.

- Identificar núcleos de acción, a partir de la dinámica productiva y reproductiva de las familias y sociedades rurales, para evitar la dispersión e ineficacia de las acciones.

- Asumir al desarrollo rural como un proceso socio-económico y político que debe dinamizar las economías y organizaciones sociales de la producción para lograr un desarrollo del interior del país, para lo cual se requieren políticas diferenciadas.

Las políticas diferenciadas para las economías campesinas, no pueden centrarse, exclusivamente, en el aumento de la productividad de las parcelas campesinas, sino que deben, explícitamente, estar dirigidas a modificar las relaciones estructurales del campesinado y la sociedad rural con la sociedad global.

Dentro de esta perspectiva de desarrollo rural, debe quedar claro que la solución al problema de las economías campesinas, no es fácil, ni es una tarea de corto plazo ni de índole exclusivamente local. Es una tarea nacional y que supone planes y programas de corto, mediano y largo plazo.

Atendiendo a estos aspectos y al enfoque de

sistema social, para ubicar núcleos de acción, los programas deberán elaborarse y ejecutarse, considerando:

- Las dimensiones sociales y productivas del sistema: agro-ecológico; socio-económico; técnico-productivo; político y cultural; y
- Los niveles sociales: actores, estructuras sociales, procesos.

La aplicación de programas específicos depende de las condiciones de la micro-región de cada país, pero, en general, en todos se debe atender a ciertos problemas comunes, por ejemplo:

- A nivel de familias campesinas se deberá prestar atención a la lógica productiva, a los sistemas de producción y a las estrategias de vida para establecer programas coherentes con estos aspectos y con las dimensiones agroecológicas y socio-económicas.
- A nivel nacional, se deberá establecer una tipología agroecológica y socio-económica de las microregiones para identificar similitudes y diferencias a partir de las cuales elaborar programas a nivel nacional.

Estos programas, para atender al manejo físico y social de la micro-región, deben:

- Planificar las actividades en función de las características e interacciones de las formas de organización social de la producción.
- Considerar las relaciones entre los centros poblados y los productores y organizaciones del campo y su dinámica socio-económica y política.
- Considerar un nuevo tipo de relación entre el Estado y la Sociedad civil.
- Considerar las experiencias de desarrollo rural, llevadas a cabo en otros países, para analizar los límites comunes y fomentar mecanismos de coordinación de políticas, programas, métodos y procedimientos para superarlos.

4.2 Propuesta de políticas sectoriales para el desarrollo rural

El objeto de esta sección es presentar principios generales para guiar la formulación de

políticas sectoriales. Entre otras, es necesario considerar las siguientes orientaciones:

- Modificar las prioridades de inversión y de atención del sector público para conseguir un mayor equilibrio entre las áreas metropolitanas y el interior de los países y las zonas rurales.
- Abrir líneas de acción en cada institución especializada, en función de las economías campesinas y de las micro-regiones: líneas de planificación, investigación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos. Asimismo, es imprescindible contar con departamentos técnicos especializados.
- Establecer una nueva división del trabajo entre los organismos centrales encargados de las políticas sectoriales nacionales y los responsables de las actividades locales, dejando a estos últimos, autonomía para decidir las acciones concretas.
- Fomentar en cada una de las instituciones sectoriales, una nueva relación con la sociedad civil, dejándole y brindándole las posibilidades para que se haga cargo de actividades donde las organizaciones sociales aseguren la ejecución, la administración, y el financiamiento de las acciones emprendidas.
- Propender a una acción coordinada de las instituciones sectoriales, tanto a nivel nacional como local.
- Las acciones que se prioricen a nivel sectorial y local, deben reforzar los procesos dinámicos que ya se han generado en las comunidades, orientándolos en función de los objetivos de desarrollo rural.
- Ejercer una acción continua sobre los núcleos identificados hasta que se generen dinámicas de cambio, relativamente autónomas; a las cuales se adapten las políticas sectoriales de investigación, transferencia de tecnología, financiamiento, organización del mercado, prestación de servicios básicos y construcción de infraestructura física y social.
- Asegurar e incrementar el papel de los destinatarios en las acciones que se desarrollan, a través de mecanismos de participación, no solamente en ejecución, sino en la planificación, en la formulación y en la evaluación y seguimiento. Es imprescindible que exista un flujo constante de información al interior de la micro-región y entre ésta y los órganos de la política sectorial.

- Introducir mecanismos de planeación sectorial para actividades que tienen impactos generales sobre las regiones o unidades regionales básicas, y en las cuales el Estado tenga ingerencia.
- Articular las acciones sectoriales con las políticas macroeconómicas para darles coherencia y viabilidad económica y política.

4.3 Propuesta de política económica

La densificación de la actividad económica y social en los espacios micro-regionales debe ser el eje del desarrollo del interior de los países.

Uno de los aspectos que debe considerarse es la creación de mecanismos de captación de los excedentes en las micro-regiones, para reinvertir buena parte de ellos en su mismo aparato productivo y social. Para ello, la política económica debe establecer incentivos para la inversión micro-regional en la cual debe tener participación la comunidad, sea de una manera directa o indirecta.

Ese proceso requiere fundamentalmente:

- Transferir poder de gestión y recursos a las micro-regiones.
- Una política macroeconómica y sectorial que cree condiciones de estabilidad para la inversión y la generación de ingresos en el mediano y largo plazo, y garantice una rentabilidad adecuada a los proyectos regionales.
- Una definición de autoridad micro-regional y de espacios en ámbitos de dominio territorial que está articulada a los núcleos de poder central, con autonomía para orientar procesos de inversión y desarrollo.
- Un fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas a nivel central en las micro-regiones, que se enmarque en el criterio de la participación real de las comunidades y la densificación de las relaciones Estado-sociedad civil.
- Elaboración de programas y proyectos con un criterio micro-regional, articulados en función de dinamizar los procesos de acumulación que mejore el bienestar de la población tanto urbano como rural.
- Un proceso de organización y capacitación de las comunidades urbanas y rurales en la microregion.

- Una intervención del Estado que le permita regular la generación del excedente y una adecuada apropiación de parte del mismo, para que pueda influir en los procesos de acumulación regionales.
- Formación de fondos financieros para el desarrollo rural que puedan responder eficientemente a los proyectos elaborados a nivel micro-regional.

4.3.1 La política macro-económica

Al Estado le compete parte muy importante en la generación de un modelo diferente de desarrollo. Para ello debe buscarse básicamente:

- Diversificar el aparato productivo
- Crear condiciones para el ahorro público y privado
- Ejercer una política de protección a la producción nacional competitiva y naciente
- Orientar recursos para un desarrollo tecnológico más autónomo que potencie la capacidades y conocimientos propios
- Recuperar mecanismos de planeación a largo plazo en aspectos que son esenciales para el desarrollo productivo y social.

Una política económica consistente con el desarrollo interno debe fundamentarse en los principios de estabilidad, crecimiento sostenido y redistributivo, coherencia, selectividad, viabilidad política, eficiencia, autonomía y competitividad internacional.

La política macro-económica debe abrir el espacio para que la agricultura recupere su papel protagonista en el desarrollo socio-económico, incorporándola como elemento estratégico en lugar de marginarla. Esa estrategia puede fundamentarse en la búsqueda de un crecimiento equilibrado entre la agricultura y la industria, potenciando las complementariedades que existen entre ambos; sin centrar la prioridad en uno u otro sector.

El centro de una política de estabilidad económica en el largo plazo que le de un espacio apropiado al papel de la agricultura en el desarrollo, compatible con estabilidad social y redistribución del ingreso, está en el manejo de las finanzas públicas, el logro de equilibrios en la balanza de pagos y en un saneamiento que logre

el control de la inflación y mecanismos de planeación en el largo plazo.

La reorientación del gasto público desde los grandes centros urbanos hacia las regiones o áreas menos desarrolladas, es el mecanismo básico para promover el desarrollo en esos espacios. Estos traslados de recursos hacia las micro-regiones tienen un propósito nacional: desarrollar el mercado interno complementándolo con la producción para el mercado externo cuando existan ventajas para ello.

La reestructuración de las finanzas públicas y un sano manejo de las mismas, es así, una condición necesaria para promover el desarrollo rural de manera diferenciada, y un instrumento para democratizar el proceso de acumulación y revertir el sesgo antirural del gasto público.

El manejo de la tasa de cambio real es el punto central de la política macro-económica para buscar precios relativos y rentabilidades adecuadas para el sector agropecuario y para la reasignación de la inversión privada. Debe complementarse con políticas sectoriales de precios que introduzcan diferenciaciones temporales en el sentido de estimular la sustitución de importaciones o la generación de alimentos básicos para el mercado interno, vía transferencias a través de investigación, crédito, organización de la comercialización, inversión e infraestructura y otros mecanismos.

La política macro-económica debe concebirse, para los efectos del desarrollo rural diferenciado, como una que cambie el proteccionismo ineficiente por otro eficiente dentro del criterio de una mayor apertura de las economías al mercado externo.

La política de fomento y estímulo a las exportaciones (agrícolas e industriales), así como de sustitución de importaciones, es un proceso combinado, que pasa por eje de una industrialización abierta y competitiva que contenga mecanismos de freno a la creación de oligopolios y monopolios en el suministro de bienes básicos. Ello quiere decir que la política macro-económica debe ser compatible con un proceso de crecimiento de la agricultura y la industria donde se potencie la complementariedad entre ambos sectores y se conserve la seguridad alimentaria.

Las experiencias de planeación en América Latina, no son el mejor paradigma para el desarrollo rural, pero el cambio de modelo de

desarrollo que se sugiere a lo largo de este documento, hace indispensable por lo menos que se logre crear un consenso sobre las características principales del futuro de la sociedad y de las estrategias económicas y sociales que sean compatibles.

Ninguna de las políticas sectoriales producen resultados efectivos, si no hay un manejo económico global que los viabilice y los haga sustentables en el largo plazo.

5.4 Sistema institucional para las políticas diferenciadas

La aplicación de políticas diferenciadas requiere de un sistema institucional específico, establecido a partir de una reforma del Estado. Esta reforma debe caracterizarse por su funcionalidad para impulsar un modelo de desarrollo centrado en el refuerzo de la economía interior de los países con base en el fortalecimiento de las micro-regiones y las áreas rurales.

El campo institucional es fundamental para:

- Establecer una estructura descentralizada y desconcentrada a nivel de las micro-regiones, a partir de transferir responsabilidades y recursos a los gobiernos locales, y de realizar líneas de capacitación y auto-capacitación para fortalecer las organizaciones e instituciones locales.
- Fortalecer las líneas de capacitación y formación de las organizaciones campesinas, asegurando que se conviertan en estímulos a la autogestión y no sólo en transferencia vertical de conocimiento; éstas permitirán una participación campesina con capacidad de decisión sobre sus condiciones de vida y de producción. Estas actividades deben cruzar el conjunto de acciones sectoriales que se realizan a nivel local.

Para las políticas diferenciadas es fundamental dotar a las instituciones locales de recurso y capacidad de decisión en atención a que, a nivel local es posible. 14/

14/ Ver los trabajos de A. Schejtman, *Comentarios y Perspectivas acerca del Poder Local*, y de María Elena Cruz, *el Proceso de Municipalización en el Sector Rural Chileno*, en GIA, *Gobierno Local y Participación Social*, GIA, Santiago de Chile, 1988 y de A. Schjtaman, *Campesinado y Seguridad Alimentaria*, en *Revista de Estudios Rurales Latinoamericanos*, Vol 10, No. 3, Bogotá, 1987.

- Diagnosticar con mayor precisión, los problemas que afectan a la población en los diversos campos.

- Ejercer un mayor control social para el seguimiento y/o reorientación de las políticas.

- Coordinar, con mayor precisión, las actividades de los diversos organismos sectoriales.

- Propiciar y generar la participación de la población micro-regional.

- Realizar, con mayor precisión, el análisis de los efectos de las políticas globales y macro-económicas sobre las condiciones de los campesinos y de las micro-regiones.

- Generar y concretar encadenamientos entre las diversas acciones sectoriales, económicas y de otra índole.

- Coordinar con mayor facilidad, acciones con instituciones locales de desarrollo, que permitan potenciar capacidades instaladas, y optimizar el uso de los recursos técnicos, humanos y financieros.

- Consolidar prácticas democráticas como la elección mayoritaria, la concertación, la ne-

gociación entre diversos sectores sociales, la participación social y el control sobre los gobernantes locales.

La propuesta de que el Gobierno Local conduzca el proceso de desarrollo rural, no está exenta de problemas. La única manera de romper los problemas consiste en transformar las condiciones y situaciones de producción que los origina, en fortalecer las organizaciones y participación campesinas, en implementar procesos de capacitación socio-organizativa.

El desarrollo rural no depende solamente de lo que acontece a nivel local. Como fue señalado oportunamente, es imprescindible realizar cambios en el modelo de desarrollo y en las políticas macro y sectoriales, y generar una estructura institucional con capacidad de gestión y ágil, localizada al más alto nivel político-administrativo. Estas medidas son fundamentales para romper una de las prácticas seculares, y casi estructurales de nuestros Estados: el descuido del interior del país y de los campesinos.

3.4.1 Comentarios de Paulo Dante, Brasil.

En primer lugar me gustaría expresar los agradecimientos a los organizadores de este Seminario por la oportunidad para participar, como invitado del IICA. Espero que de este encuentro y de las discusiones que este evento propicia, saldremos todos con mayor identidad en nuestros puntos de vista y con mayores argumentos para la sustentación de los conceptos y principios generales que implican el desarrollo rural en sus múltiples manifestaciones.

La tarea de analizar y comentar un documento tan completo e inteligente, fruto de años de reflexión, no es tarea fácil - En un tema tan amplio como el desarrollo rural, me atrevo a hacer una modesta contribución, fruto del análisis que hemos realizado con el personal del órgano al cual pertenezco: la Secretaría de Desarrollo Regional de la Presidencia de la República de Brasil.

Intentar intervenciones sobre todo el contenido del texto parecería extemporáneo y contraindicado, por ello este comentario apunto a un análisis general resaltando lo que me parece son los principales tópicos del documento.

El desarrollo rural como vimos y escuchamos a través de los diferentes expositores, de los comentaristas, debatidores y participantes no presentan aún un punto central que provoque concertaciones.

Requiere señalarse que las definiciones llevan a una connotación temática heterogénea de lo que se entiende por pequeña producción, pequeño productor, para no decir "campesino" término que no encuentra definición precisa en la lengua portuguesa.

La exposición del Dr. Manuel Chiriboga, particularmente representa un avance en la medida que el documento básico de su exposición indica, un hilo conductor para ordenar su discurso "y es la voluntad manifiesta de actuar en la dinámica de un país, como parte de ella, a partir de una propuesta fundada en el conocimiento, diagnóstico de la realidad que se procu-

ra modificar con objetivos claros de alcanzar".

En su enfoque conceptual de Políticas Diferenciadas, recorre prácticamente todos los dominios de las políticas macroeconómicas, sectoriales y de estabilización, asimismo como de los modelos que presidirían las decisiones económicas en países de América Latina y del Caribe en los últimos 30 años, relacionados con aspectos de la pequeña producción.

Porque en ese intento, el Sr. Chiriboga abre una vía más larga de que un simple hilo conductor, lo que viene a ser los dos soportes para la operacionalización de políticas y programas de apoyo al pequeño productor, y el espacio de la microregión como variable importante en la comprensión y viabilización de la pequeña producción.

Ahora, personalmente no considero el desarrollo rural, por vía de conveniencia a la pequeña producción agrícola, variable estratégica autónoma. (no se podrá por ejemplo, hacer una política global de apoyo para el pequeño productor en un país cualquiera como objetivo mayor).

Al contrario, a partir de una base regional de una subregión, de una microregión, específica, podríamos calificar el papel y la situación de la pequeña producción, ahí utilizamos todo el arsenal analítico macro económico y sectorial y transectorial en el sentido de identificar los impactos positivos y negativos de esas políticas para el pequeño productor y ahí, si se pueden definir los parámetros esenciales de las intervenciones posibles para mejorar las condiciones de vida social y políticas de las comunidades. Esa connotación social es lo que impide que el sector sea tratado autónomamente.

Ahora, un ejemplo abstracto de desarrollo de un sector - energía, por ejemplo, identificadas las tendencias de una serie histórica y dentro de una matriz energética hechas las proyecciones de consumo y el perfil de la demanda para los próximos diez años es simplemente cuestión de identificar proyectos viables, cuantificar esas

3.4.2 Comentarios de José Catalano, Argentina

Bueno, antes que nada quisiera agradecer a IICA, los organizadores de este evento, de darme la oportunidad de participar en el Seminario y de poder ser el comentarista de este trabajo extenso, pero rico en propuestas que hace a toda la temática de los pequeños productores.

El segundo término quisiera comenzar diciendo que a través de las disertaciones que se han desarrollado y que se vienen desarrollando durante todo el día de ayer en el tema de modernización agrícola y pequeña producción, sobre todo el de la economía campesina o políticas macroeconómicas, este, se van planteando o tengo la sensación que se van planteando en términos bastantes explícitas la problemática del desarrollo rural con dos líneas bien definidas: una que trata de analizar las estrategias del desarrollo, que incorporen al sector de pequeños productores a través de unas decisiones o definiciones políticas que marquen un patrón de desarrollo para este sector y, por ende, insertarlo en el proceso económico en un marco de ajuste y crisis en donde este sector es uno de los más castigados; por otro lado, se han planteado a través no solamente de relatores, sino que de comentaristas de experiencias pequeñas - exitosas algunas, otras no tanto -, que marcan el potencial del trabajo en proyectos, en acciones locales o regionales, a veces muy puntuales, en cuanto al número de productores del espacio físico en que actúan, pero que diferenciarían o marcarían las dos líneas en cuanto a cómo enfocar el tema de las políticas diferenciadas.

Justamente el trabajo que me toca comentar (el trabajo del doctor Chiriboga y Orlando Plaza) tiene una línea de pensamiento muy firme en cuanto a que logra unir el trabajo local con las políticas sectoriales y macros, siendo muy rico en todas las propuestas y análisis que se hacen en el trabajo. No obstante ello, considero que existirían - y yo calculo que va a ser tema profundo de análisis en los grupos que se desarrollan esta tarde y mañana -, un poco las

limitaciones por dónde empezar dadas las limitaciones, como decía anteriormente, las condiciones actuales, tanto económicas que se están desarrollando en función del ajuste en distintos países de la región.

El trabajo en sí tiene una línea muy fuerte en lo que es una de las propuestas, es un trabajo de propuestas sobre la construcción de un nuevo enfoque que posibilite líneas de acción o propuestas efectivas para revertir los resultados magro, si se quiere, que se han logrado a través de estos más de 30 años con proyectos de desarrollo implementados en distintos países, los cuales han tratado de solucionar problemas o modificar algunas de las condiciones estructurales de los pequeños productores y campesinos, tales como: la pobreza, la marginalidad o la poca o escasa participación en las decisiones. Esta propuesta de trabajo que proponen los autores es una tarea necesaria, urgente, pero a su vez difícil considerándola en las actuales condiciones en que nos encontramos, que se encuentra los países y las instituciones que trabajan en desarrollo rural.

Por otro lado las alternativas que se han planteado hasta el presente: por un lado los modelos urbano-industrial y los postulados que se encuentran en la base de los proyectos, por un lado, para desarrollo rural y la propuesta que confía al mercado la solución de todos los problemas, digamos, como que no son alternativas que podrían resolver el problema de la pobreza rural. Por otro lado si se ha pensado tradicionalmente que se ha considerado que existe desarrollo rural cuando se alcanzan niveles aceptables de producción y productividad; sobre todo en el sector campesino. Esta visión está básicamente limitada a temas económicos y dejan de lado todas las relaciones de este sector con los otros actores en que se desarrolla la sociedad rural. Por eso los autores del trabajo visualizan una nueva aceptación de lo que ellos denominan el desarrollo rural y que plantean

en el trabajo de una manera imprescindible: incluir, además de los indicadores de producción y productividad, procesos de fortalecimiento de las comunidades civil, el rol de la democracia y la participación en el campo, la creación y fortalecimiento de los sistemas políticos locales, núcleos de acumulación con el fin de contribuir a un mercado interno más sólido y versificado, un desarrollo local y regional, conservación de los recursos naturales y manejo adecuado de la ecología.

Esta propuesta, para lograr estos objetivos, este, se analizan una cantidad de opciones fundamentales tendiendo a elevar la capacidad de negociación de la población rural, es decir, aumentar su representatividad, ampliar en ámbito de la política, tanto de programas y proyectos para el desarrollo rural (superando como decía anteriormente la visión que lo puede confinar a los programas productivos o asistenciales) tratando de incorporar opciones en cuanto al empleo no agrícola, cubrir demandas alimentarias tener a la población en el campo, etc. Es decir, esta propuesta es fundamental, la consideran los autores fundamental, actuando a nivel de lo que ellos denominan las sociedades rurales como la unidad mínima de planificación y acción; lo que constituye la microrregión. Una región estaría conformada por una zona rural y uno o más centros urbanos, ciudades intermedias o centros comerciales administrativos.

Esta microrregión entendida como una sociedad local. Es decir, tomando el conjunto mínimo de relaciones o instituciones sociales especialmente establecidas, que permite comprender la reproducción de las familias rurales y campesinas que las conforman; así como el funcionamiento del poder. Esta definición - eje central de lo que es el trabajo de los proyectos locales o de la microrregión -, permite separar o diferenciar de los planteos dualistas donde, no solamente en los proyectos de desarrollo, tendían a modificar situaciones productivas aisladas, tomando al productor en forma individual, sino acá tomando a la comunidad rural, a la sociedad rural, a la microrregión. Por ello el trabajo deja abierta una posibilidad para que se defina una propuesta de políticas para el desarrollo que, por su carácter y por sus condiciones de producción y reproducción de los pequeños campesinos, deben ser y los autores la definen como políticas diferenciadas. Entendiéndose por po-

líticas diferenciadas aquellas que parten del reconocimiento de las características específicas de la economía campesina y los pequeños productores; de la sociedad rural en que se envuelven y su vinculación con la sociedad y economía global. Tratando de modificar algunas de las características, que son conocidas, vinculadas a las relaciones asimétricas que tienen el sector de pequeños productores con el sector empresarial y otros sectores económicos.

Esta propuesta tiene varios ejes importantes donde al vincular lo macro y las políticas sectoriales con las definiciones de acciones a nivel de proyectos y programas locales, lo sintetizaría en cuatro elementos claves: por un lado, se formula una propuesta de desarrollo económico-social global, a partir de lo cual se articula un conjunto de políticas macroeconómicas y sectoriales de programa y acciones tales como el crédito, tecnología, etc. Estas políticas tendientes a cubrir el ámbito nacional, pero respetando las características regionales y locales. Tener una permanencia en el tiempo; es decir, la perdurabilidad de estas acciones para que sean proyectos dinámicos y permanentes en el tiempo; Por otro lado, el fortalecimiento de la participación de los pequeños productores estableciendo sistemas de participación a nivel de las instituciones y finalmente - y esto vinculado un poco en el rol a la institución a la cual pertenece -, fortalecer un sistema institucional organizado y efectivo en todos los niveles: nacional, regional y local que asigna una coordinación, capacidad de negociación y participación de la población, involucradas en todas las tareas que hacen al desarrollo rural.

Si bien esto fue analizado a través - y como lo plantean los autores a partir de un estudio de casos que se hicieron en ocho países - todas estas premisas fundamentales que acabo de mencionar tienen mucha relación y vemos que es uno de los centros o nudos de discusión de los grupos de trabajo que se van a desarrollar esta tarde y mañana en cuanto a la participación de las distintas instancias institucionales para generar políticas diferenciadas.

En mi país, en el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) es una institución de investigación y extensión en la cual tiene un marco de acción a nivel nacional, con estaciones experimentales en un número que supera las 50 diseminadas en todo el país para generar

tecnologías y un número de más de 250 agencias de extensión para provocar lo que se llama la transferencia de tecnología o la extensión, este, trabaja con todos los sectores agrícolas y ganaderos. Pero a partir del año 83 ha marcado, ha definido una política coincidente con las propuestas del trabajo de políticas diferenciadas. En el sentido de definir su estrategia de intervención sobre tres ejes fundamentales: la descentralización, la regionalización y la participación.

La descentralización concebida como una transferencia del poder hacia los sectores ubicados en las distintas regiones, definidas como regiones homogéneas, tanto del punto de vista productivo social y económico para definir sus políticas de intervención en lo que es la generación y la transferencia de tecnología;

La regionalización: permitiendo la participación de todos los distintos agentes de la producción donde como una propuesta inédita dentro de la institución, los pequeños productores, el sector campesino está decidiendo y participando en las decisiones de cómo la institución debe generar y transferir tecnología. Este cambio o definición en cuanto a la instrumentación en políticas con respecto a la transferencia y generación de tecnología ha permitido un poco cambiar el esquema en cuanto a la participación de los actores productivos. Es decir, si anteriormente, como se mencionaba esta mañana y ayer, no había o no hay tecnología para el sector de pequeños productores, la participación del sector campesino en ámbitos de discusión, en ámbitos de decisión como son los centros regionales a nivel de una región o los consejos

locales asesores a nivel de las comunidades locales, permiten la definición y la puesta en marcha de líneas de trabajo, de líneas temáticas, de programas concretos de capacitación o de transferencia para sectores que antes no lo tenía. Hoy por hoy - y hace ya un tiempo, digamos unos siete años -, el trabajo con pequeños productores, alejado de ser un trabajo voluntarista donde acciones aisladas eran llevadas adelante sin un marco institucional que lo avalara.

A partir de estas tres ideas básicas, de lo que es la descentralización, la regionalización y la participación, la inclusión del sector campesino ha permitido, ha llevado el trabajo en conjunto, generar demandas, inquietudes, propuestas y hoy por hoy existe una unidad de coordinación de planes y proyectos para pequeños productores la cual está ejecutando en toda la región extrapampeana 20 proyectos en distintas provincias de las regiones noreste Argentino, noreste, Cuyo y Patagonia. Este trabajo participativo permite que se responda a nivel de lo que son las demandas del sector de pequeños productores y definir una línea de trabajo a nivel de la institución en lo que podríamos definir una de las herramientas de las cuales propone el trabajo de políticas diferenciadas. En donde una institución que ejecuta políticas determinadas por la Secretaría de Agricultura, plantea la necesidad de hacer partícipe a un sector que hasta hace poco tiempo no tenía posibilidades de estar inserto en proyectos o programas productivos donde el INTA, como generador de tecnología, no los había contemplado en forma institucional.

// 3.5 DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL.

✓
Por Domingo Rivarola

I. LA IMPORTANCIA DEL SECTOR AGRICOLA

Hasta el presente, el Paraguay constituye una sociedad cuya principal actividad económica sigue siendo la agricultura. Si bien las diferentes épocas históricas demarcaron una diversidad de condicionamientos - algunos sumamente contrastantes - el carácter marcadamente agrario de la economía paraguaya se mantuvo como su principal atributo. De acuerdo a la información censal disponible más del 60% de la población se dedica hasta hoy día actividades ligadas a la agricultura, la ganadería o la explotación forestal.

La guerra de la Triple Alianza representó un hito resaltante en la historia del país en general como en la conformación de su economía, la dinámica de la ocupación territorial, una nueva inserción en el mercado internacional y una drástica transformación de su estructura social.

En lo que a su reestructuración económica se refiere, el hecho más resaltante tuvo que ver con la venta de las tierras públicas que el estado se vio compelido a hacer con el fin de financiar su propio desenvolvimiento. Esa medida incorporó un masivo flujo de capital - preponderantemente de origen anglo-argentino - que se destinó a la adquisición de grandes extensiones de tierras públicas. Una sola firma adquirió un total de 2.512.500 hectáreas en el Chaco paraguayo en tanto que otra obtuvo una extensión similar en la Región Oriental, incluyendo gran parte de los actuales departamentos de Canindeyú, Alto Paraná y Amambay (1).

En este nuevo contexto, la actividad económica se bifurcó hacia dos líneas principales de producción: una, la extractiva, que incluía básicamente la exportación de madera, yerba mate y el extracto de quebracho (tanino), y por otra, una agricultura parcelaria destinada a cubrir mínimamente las necesidades de la subsis-

tencia familiar así como la limitada demanda del mercado interno. Durante el primer cuarto de siglo el tabaco se constituyó en el principal y casi único rubro de exportación hasta que - ya hacia fines de la década del veinte - el algodón comenzó a tener la primacía que ha mantenido hasta nuestros días.

Una característica resaltante que la agricultura paraguaya mantuvo desde entonces - diferenciándose nítidamente de gran parte de los países del continente - ha sido su carácter parcelario y minifundario, lo que explica por otra parte el lento crecimiento que ha tenido hasta épocas muy recientes.

Es indudable que la larga pervivencia de la unidad productiva campesina parcelaria era a us vez consecuencia tanto de la lejanía de los mercados externos y que encarecía el costo de los productos paraguayos, como del escaso volumen demográfico, dado el profundo deterioro poblacional que experimentó el país como consecuencia de la guerra de la Triple Alianza. En este mismo orden, se debe tener en cuenta que - a diferencia de los países rioplantenses que recibieron desde comienzos de siglo masivas corrientes migratorias - a pesar del esfuerzo puesto por los sucesivos gobiernos, el Paraguay sólo recibió un reducido contingente de inmigrantes. Otros factores limitantes cuya acción ha sido atribuida este largo estancamiento de la agricultura paraguaya han sido la gran disponibilidad de recursos naturales tales como la madera, la yerba mate y el quebracho, así como también la existencia de condiciones sumamente favorables para el desenvolvimiento de una ganadería extensiva, tal cual acaeció.

La venta de las tierras públicas, que comenzó hacia mediados de la década del ochenta continuó durante las dos primeras décadas del presente siglo. En esa línea, el Estado paraguayo -buscando expandir sus fuentes de recursos- vendió cerca de veinte millones de hectáreas (2). De esta manera, el sistema productivo

paraguay quedó conformado por una parte, con la gran propiedad en sus dos variantes: una, la empresa extractiva de enclave y otra, el latifundio ganadero tradicional de carácter extensivo. Por otra parte, y en gran medida articulada con esta estructura productiva, una extensa red de comunidades campesinas sustentada en la unidad productiva familiar dedicada fundamentalmente a: el abastecimiento de alimentos para el mercado interno, la producción de subsistencia y el aporte de mano de obra.

La distribución espacial de la población quedó supeditada a esta peculiar conformación de la estructura agraria y urbana en sí débil y pequeña, es decir, la producción agrícola parcelaria, la ganadería extensiva y la explotación forestal. Tal como lo ha resaltado Antonio García, tal condicionamiento incidió de manera directa en la congestión en las áreas de concentración minifundiaria, la escasa densidad en las tierras de latifundio ganadero y el reducido poblamiento en los territorios de enclave forestal (3).

En este contexto histórico, la intervención del Estado respondió a dos tipos fundamentales de estímulos; uno, de carácter ideológico y que se enraizaba en la indiscutida vigencia que tenía el liberalismo económico y otro, la situación de una extensa masa campesina que - por la misma intermediación de los dos grandes partidos - contaba con un margen importante de articulación con los centros de poder.

El principal eje de la acción del Estado hacia el sector agrario fue la colonización que, en esencia, fue a la vez causa y consecuencia del sostenido y lento avance de la frontera agrícola durante los primeros cincuenta años del presente siglo. El hecho fue que, tanto por efecto del crecimiento natural de la población como de la minifundización, el acceso hacia nuevas tierras por vía de la migración, en tanto ésta permitía concretar ocupaciones precarias o negociadas, se constituyó en una parte fundamental de la estrategia familiar de reacomodamiento de la población campesina (4). Por ello, la intervención estatal en gran medida jugó un papel de acompañamiento contribuyendo a la estructuración de los nuevos asentamientos, a la dotación de ciertos servicios, etc., lo que no implica que no se dieran casos de acciones más directas y autónomas por parte del Estado. De todas maneras, esta pauta del accionar gubernamental - de hecho bastante limitada entre otras

cosas por la exigüedad de los recursos de que disponía - se facilitaba enormemente en razón a dos factores fundamentales: uno, la existencia de grandes espacios sin poblamiento y otro, la demanda de mano de obra que se dio durante este período en la frontera argentina y que estimuló en alto grado la migración paraguaya hacia esa región.

Importante de resaltar fue igualmente el interés que pusieron los gobiernos que se sucedieron en este primer medio siglo en estimular la inmigración europea como un medio para incorporar recursos humanos, tecnología e inclusive, población.

II. LA GUERRA DEL CHACO, EL NUEVO ESTADO Y LA CUESTION AGRARIA

La Guerra del Chaco, afectó profundamente al Paraguay, tal como acaeció también con Bolivia, el país contendor en esta conflagración bélica, al punto que puede considerarse como el final de todo un ciclo histórico iniciado a comienzos del presente siglo (5).

En el plano estrictamente político, implicó el desmoronamiento del régimen liberal que había mantenido su hegemonía por más de tres décadas. Este final debe entenderse, por lo demás, en el plano ideológico, gubernamental y partidario.

En lo ideológico, el embate contra el liberalismo ya fue ostensible desde mediados de la década del veinte y estuvo muy directamente inspirado por las nuevas corrientes de fuerte contenido estatista y totalitario que comenzaban a afirmarse en Europa, particularmente en Italia y Alemania a través de la ideología fascista y nacional-socialista. Estas corrientes en particular, que execraban al liberalismo fueron puntos importantes de apoyo para proclamar la obsolescencia de la doctrina liberal y sus limitaciones para inspirar un modelo estatal con los atributos para corregir los graves problemas de desigualdad y de pobreza. Más aún, le fue atribuido ser la verdadera fuente de estos agudos males sociales. Como es sabido, en el Paraguay esta crítica apuntó a la anulación del propio sistema democrático al proclamar - tal como lo fue la prédica del tiempismo - el definitivo ocaso de los partidos políticos.

En el plano gubernamental, el Partido Liberal afrontó este crítico reto con una decaída

y casi imperceptible voluntad de poder. A pesar de haber conducido al país a una guerra victoriosa y de poseer su dirigencia más connotada, una justa apreciación de la creciente crítica y oposición a su gestión gubernamental no atinó a rectificación o defensa alguna.

Sin embargo, no es posible desconocer que ciertos sectores de esta dirigencia - en particular algunas figuras jóvenes procedentes del campo universitario primordialmente - tentaron encaminar la crisis por dos caminos: por un lado, a través de una profunda y drástica reforma del Estado al que despojaban de la orientación "lezzeferista" muy afin a la dirigencia liberal más ortodoxa y por otro, con una participación más directa de las FF.AA. en el gobierno a través de la candidatura a la Presidencia del entonces Gral. José Félix Estigarribia.

El acceso del Gral. Estigarribia a la primera magistratura frenó la creciente indisposición de importantes sectores militares con el gobierno liberal y permitió la promulgación de una nueva Constitución como base para la estructuración del nuevo Estado, cuyos lineamientos básico fueron claramente explicitados en la exposición de motivos: "...la nueva Constitución dota al Poder Administrativo de una amplitud de funciones en homenaje al bien general y no en beneficio de personas, partidos o clase alguna... Busca un Poder Ejecutivo fuerte pero no despótico, a mayor responsabilidad debe corresponder más amplias posibilidades para afrontarlas. Al fortalecer las atribuciones jurídicas estatales, no se trata de crear un sistema dictatorial, puesto que la dictadura consiste esencialmente en el ejercicio discrecional de funciones, sino de defender mejor nuestra sociedad y ampliar el radio de acción del Estado en lo que se refiere a su intervención en la vida social y económica, con lo cual se abandona el concepto caduco del Estado neutral e indiferente... En los países de rudimentario desarrollo, en que la iniciativa privada es débil y en que existen problemas superiores a la capacidad del particular, el Estado no puede practicar, sin comprometer el progreso, la doctrina del dejar hacer" (6).

No causó sorpresa que, a poco de concluida la contienda chaqueña, un movimiento cívico-militar desplazara del poder - con suma facilidad - a la anquilosada dirigencia liberal que controlaba el gobierno de la República (7).

El gobierno revolucionario centró su legi-

timidad en dos principales argumentos: su carácter nacionalista y su intención de liderar un proceso de "liberación integral del pueblo paraguayo" (8). Asimismo, intentó conformar sus cuadros directivos apelando a la adhesión y directa participación de quienes componían la Asociación de Ex-combatientes. En el plano de la política social, el régimen revolucionario proclamó la reforma agraria como uno de los puntos centrales de su programa de gobierno.

De hecho, el surgimiento del febrerismo introdujo no solamente un nuevo enfoque político para encarar la realidad paraguaya sino que aportó elementos fundamentales sobre los que se iría conformando el nuevo Estado. Apenas al año de acceder al poder, el régimen febrerista se derrumbó, entre otras razones, por su indefinición ideológica, por la subestimación que hizo de la influencia de los partidos políticos a los que trató de irradiar y por las manifiestas insuficiencias de su improvisado elenco gubernamental.

En lo que a la cuestión agraria se refiere, a pesar de la alta motivación ideológica de la dirigencia e ideólogos febreristas y del nuevo concepto en cuanto a la responsabilidad del Estado, fue muy poco lo que el gobierno pudo hacer para cambiar la situación del campesinado paraguayo, salvo cierto esfuerzo realizado en la distribución de la tierra.

III. EL PROCESO DE EXPANSION DEL ESTADO

La trágica desaparición del Presidente Estigarribia en setiembre de 1940 tuvo importantes derivaciones. En primer lugar, implicó el definitivo alejamiento del Partido Liberal de la esfera de poder; en segundo lugar, la plena irrupción de las Fuerzas Armadas - bajo el control del ala más derechista y autoritaria - en la arena política nacional; en tercer lugar, el establecimiento de una rígida y represiva dictadura militar que prescribió hasta vísperas de su caída, en 1947, el funcionamiento de los partidos políticos y muy en particular del Partido Liberal al que inclusive intentó destruir por la vía de un decreto su disolución.

Durante el régimen dictatorial del Gral. Higinio Morínigo (1940-1947) se inició el proceso de expansión del Estado, dado que al mismo se atribuye el carácter de principal agente del

“progreso nacional”. Tal proceso se implementó a través de dos mecanismos principales: uno, la nacionalización de algunas empresas de servicios públicos que estaban en manos de empresas privadas extranjeras, y otro, la creación de nuevas instituciones y reestructuración de las ya existentes - como el Instituto de Reforma Agraria - y de empresas que actuaron en el campo de la producción, la comercialización y el transporte tales como la Corporación Paraguaya de Alcoholes (COPAL), la Corporación Paraguaya de Carnes (COPACAR), la Flota Mercante del Estado (FLOMERES), etc. (9). Con estas iniciativas comenzaba a conformarse el Estado patrimonialista que llegaría su auge en la década del setenta bajo el régimen autoritario del Gral. Alfredo Stroessner.

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, se dio un nuevo ciclo de expansión del Estado en base al creciente flujo de asistencia técnica y financiera que se incorporó al país procedente de fuentes norteamericanas y de las organizaciones multinacionales. Los Estados Unidos, constituido en primera potencia mundial emergente como resultado de la Segunda Guerra Mundial, se abocó a expandir y afirmar su presencia en el continente latinoamericano. El Paraguay, que hasta entonces no había podido superar un crónico estado de estancamiento, comenzó a disponer de un significativo margen de recursos que se canalizaba casi exclusivamente por conducto del Estado.

Este proceso tuvo dos derivaciones de singular importancia en la evolución política paraguaya del último cuarto de siglo. En primer lugar, el pronunciado desequilibrio entre el poder de Estado y la capacidad de la sociedad civil para canalizar sus intereses y resistir su tendencia totalitaria; en segundo lugar, el carácter marcadamente prebendario que fue adquiriendo el Estado en la medida que acrecentaba su autoritarismo, disponía de mayores recursos y se afanaba el partido gubernamental en afirmar su hegemonía expandiendo una clientela política que, por lo demás, concebía como muy legítimo el usufructo de los recursos estatales dada la misma circunstancia de acceso del Partido Colorado al gobierno.

El aporte externo jugó un papel sumamente gravitante en el proceso de modernización que comenzó a experimentar desde dicha post-guerra - tanto en el orden técnico como institucional

- la agricultura paraguaya en el marco del programa estatuido por el gobierno de Truman y conocido como Punto IV y que específicamente se denominó Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola (STICA). Este programa fue el que permitió que el Instituto Agronómico Nacional - creado en 1943 - pudiera estructurarse acorde con los lineamientos técnicos y científicos más actualizados. El Instituto desempeñó un papel central en la modernización de la agricultura paraguaya - principalmente en el campo de la investigación - que se da durante el segundo quinquenio de la década del cuarenta y comienzos de la del cincuenta.

Durante las décadas del sesenta y setenta se afirmó aún más el proceso de modernización agrícola, produciéndose además un cambio significativo en la modalidad de inserción de la economía en el mercado externo, lo que representó un momento culminante de dicho proceso. Además, se dieron otros procesos que - como la colonización, la inmigración y la expansión de la empresa agrícola comercial - acelera la penetración capitalista en el medio rural paraguayo.

La colonización emprendida por el Estado tuvo una cobertura excepcional (10). A ello contribuyó - a más de la valiosa ayuda financiera externa - una serie de otros factores favorables tales como las grandes reservas de tierras públicas, las condiciones políticas y económicas favorables para afectar los extensos latifundios y la misma disponibilidad de tierras ya deforestadas y que el Estado podía adquirir aún a muy bajo costo.

La inmigración, tanto la de origen asiático como brasileña se convirtió a la vez en un factor dinamizador de la producción agrícola. Se estima que aproximadamente 300.000 brasileños se radicaron a lo largo de la Cuenca del Río Paraná, incorporando capital y nueva tecnología de producción. A su vez, la inmigración japonesa - localizada principalmente en el sur - jugó igualmente un papel significativo tanto por el volumen, organización y técnica de producción.

IV. LA CONSOLIDACION DEL ESTADO PATRIMONIALISTA Y AUTORITARIO

El auge económico que se dio a lo largo de la década del setenta y que tuvo como eje fundamental la implementación de la central hidroeléctrica de Itaipú - además de la notable

expansión de los rubros agrícolas de exportación - permitió que el modelo político autoritario - sustentado en una estrecha alianza entre el Partido Colorado, las FF.AA. y el aparato gubernamental - alcanzara no solamente la plenitud de su hegemonía sino también que alcanzara un alto grado de legitimidad. En esencia, la realidad parecía avalar lo que el discurso del régimen stronista reiteraba en forma insistente y repetitiva: que el país entraba en una era de ininterrumpido progreso gracias al orden y a la paz logrados por su gobierno y por los resultados de una eficiente conducción económica.

En rigor, a lo largo de las décadas del sesenta y setenta, se fue dando un drástico viraje en la modalidad de inserción del Paraguay en el mercado externo, entre otras cosas debido a los reordenamientos de la economía internacional y la rápida acomodación del sistema productivo paraguayo.

En tal sentido, el esquema histórico que se sustentaba básicamente en una economía de enclave cuyo papel principal era la exportación de recursos meramente extractivos (madera, yerba y tanino principalmente) fue dando paso a un nuevo ciclo histórico donde la presencia paraguaya en el mercado mundial de productos primarios se afirma a través de rubros como el algodón - producido exclusivamente por el sector campesino - y la soja.

Este cambio incentivó una rápida y peculiar modernización de la agricultura paraguaya que determinó cambios importantes en el perfil del sistema productivo agrícola, en la tendencia histórica de distribución espacial de la población y en el mismo ordenamiento político y social.

En lo que respecta a la estructura agraria, rápidamente comenzó a conformarse un sistema de mediana y grandes explotaciones agrícolas y agroforestales -la mayoría con fuerte dotación de capital de origen externo y tecnologías de punta- que se instalaron en los grandes espacios disponibles en el Noreste y Este del país. Igualmente, a través de la masiva inmigración brasileña que tuvo su pico en los años sesenta, surgió una vasta red de productores de tipo farmer, que también tuvo una enorme significación por sus aportes de orden tecnológico y productivo.

La masiva colonización pública implementada por el gobierno, la migración espontánea, la masiva inmigración brasileña y la alocación

en la zona de un importante volumen poblacional por la demanda masiva de obreros que generó la construcción de Itaipú, fueron elementos determinantes en el surgimiento de un nuevo perfil de distribución espacial de la población. El hecho es que en poco más de una década cerca de un millón de personas se instalaron a lo largo de los tres departamentos que conforman la cuenca del Paraná, posibilitando además el surgimiento de nuevos e importantes centros urbanos como Ciudad del Este -creado en 1959- y hoy día con una población cercana a los 100.000 habitantes.

La misma apertura de una salida al Atlántico a través del Puerto de Paranaguá posibilitó un sentido diferente a la histórica mediterraneidad del Paraguay de tal forma que este nuevo ciclo de su desenvolvimiento económico se encuadrara en un nuevo marco geopolítico que rompía la antigua dependencia con el Puerto de Buenos Aires, hasta hace poco la única vía de acceso al mercado externo.

Sin esta apertura y sin los cambios antes mencionados, no podrá concebirse el vigor con el que Paraguay se incorporó al mercado exterior como país agroexportador en los años sesenta y setenta. De igual manera, no se explicarían fenómenos tales como la acelerada incorporación de extensas superficies de tierras a la economía de mercado, la introducción de alta tecnología de producción (equipos, genética, agroquímicos, etc.) por las empresas agrícolas nacionales y transnacionales, y la vigorosa realocación de población campesina a través del programa de colonización.

Aun cuando la complejidad de este proceso supone una diversidad de intereses en juego, resulta evidente que se dan dos vías centrales en torno a las cuales se orientan las fuerzas sociales: una, la representada por las fuerzas locales e internacionales que responden a los intereses del modelo de modernización y crecimiento hacia afuera y que es la que estaría empujando el proceso acelerado de incorporación de la tierra a la economía de mercado, y como señala el mismo Antonio García "la configuración se un sistema de empresa agrícola con posibilidades de rápida acumulación y de amplia disponibilidad de tierra y de mano de obra asalariada". Otra vía, representada básicamente por el campesinado cuyo dilema histórico - frente a la realidad de una crónica pobreza,

minifundización y agotamiento de sus recursos de producción principalmente la tierra - sigue constituyendo el tentar un escape por acceder a nuevas tierras por la vía de participar en la colonización o la ocupación directa de tierra, o la emigración a la Argentina, alternativa igualmente bloqueada en los últimos años por la debacle económico-social que viene soportando dicho país.

Este rápido e irreversible proceso ha aparejado una alteración estructural de enorme importancia por sus efectos de corto y largo plazo: el definitivo cierre de la frontera agrícola entendido como tal el agotamiento - por vía de la apropiación privada - de las reservas de tierras a las que podría haber accedido la población campesina (11).

A corto plazo, este hecho explica el fuerte reducimiento y multiplicación de las acciones de ocupación de tierras protagonizadas por los denominados "campesinos sin tierra". El fenómeno, tal como lo ha puntualizado Luis Galeano no constituye un hecho nuevo ya que es una forma histórica de acceso a la tierra que ha practicado el campesinado paraguayo por décadas. Lo nuevo es su magnitud y la contrareacción que genera en los propietarios actuales en razón al alto valor de mercado que hoy día - a diferencia de un pasado no muy lejano - tienen estas tierras aptas para la producción agrícola.

V. EL DUALISMO ESTRUCTURAL Y LA POLITICA DE DESARROLLO RURAL

El rápido proceso de incorporación de la empresa agrícola y agroforestal tuvo dos resultados muy importantes en la estructuración del sistema productivo agrario. En primer lugar, la configuración de una estructura dual en la que puede percibirse, por un lado, el sector campesino tradicional y por el otro, la organización productiva empresarial dotada de una alta capacidad tecnológica y financiera; en segundo lugar, una manera peculiar de ocupación territorial, donde las grandes empresas agrícolas - al instalarse en áreas con muy escasa densidad poblacional - no afectó a la dinámica de la agricultura tradicional concentrada en la zona central constituida principalmente por los departamentos de Cordillera, Central, Paraguari, Guairá y Caazapá pero que sí influyó en la

posibilidad de acceso a la tierra de mejor calidad agrícola.

Aspectos importantes de resaltar en esta conformación estructural dualista, la que a su vez inició este nuevo ciclo del desenvolvimiento agrario paraguayo fueron, por un lado, el hecho de que ambos sistemas no se mantuvieron aislados sino prontamente se establecieron mecanismos diversos de articulación, principalmente por la vía del mercado de trabajo convirtió al sector campesino en un importante proveedor de mano de obra, lo que a la vez, repercutió significativamente en la disponibilidad de la fuerza de trabajo campesina. El otro aspecto tiene relación con una de las peculiaridades de la modernización heterogénea de la agricultura, pues, el sector campesino paraguayo - a través del cultivo exclusivo del algodón - contribuye en más del 40% de la producción de exportación.

La característica más relevante de la articulación de estas dos formas de organización social de la producción - el conformado por el campesinado tradicional y el emergente sector capitalista - es precisamente el desequilibrio de fuerzas entre ambas partes. Como es sabido, la desigualdad de fuerzas radica tanto en las condiciones estructurales como funcionales. Lo que es importante resaltar de todos modos es la manera subordinada con que se produce la mencionada articulación de la economía campesina a la economía global y a la sociedad nacional. El mismo García ha puesto de resalto un aspecto de esta relación al señalar cómo "la desigualdad y diversidad de estas fuerzas - en cuyos propósitos y objetivos - se expresó tanto en el tipo de economías que han ido generándose en las nuevas áreas de colonización (empresariales y campesinas) como en el notable rango que ha tenido la llamada colonización privada" (12).

Dentro de este nuevo esquema de organización productiva, el Estado ha tenido un papel decisivo, teniendo en cuenta el momento histórico específico -tanto nacional como internacional- en que se plasmó su intervención en este complejo proceso, así como también por las consecuencias que ha tenido su acción. Puesto de una manera esquemática, la intervención del Estado resulta fundamental para comprender lo que ha sido el curso del sector agrario en lo que va del último cuarto de siglo así como la

profunda crisis en la que está sumido en el momento actual.

Visto de una manera muy general, es notorio que lo que se ha buscado con las políticas que fueron impulsadas desde el Estado es mantener esta asimétrica relación entre la economía campesina y la capitalista de manera que cada sector pudiera desarrollar su papel específico dentro del sector como conjunto y dentro de la propia economía nacional.

En lo que respecta a la economía campesina en particular, una de las líneas de acción del Estado ha sido la de apoyar el mantenimiento de algunos rubros de subsistencia aprovechando dos factores históricos que han sido determinantes para su mantenimiento: uno, una experiencia que se remonta a lejanas épocas en el cultivo de los productos básicos de subsistencia (maíz, mandioca, poroto, etc.) y otro, el absoluto predominio que ha tenido hasta hace poco tiempo la estructura parcelaria, lo cual ha permitido que la producción radicara fundamentalmente en la unidad productiva familiar.

Esta circunstancia ha sido determinante para que el sector campesino jugara hasta el presente un papel vital en la producción y abastecimiento de productos alimenticios básicos, tanto en los mercados locales como en el conjunto de mercado interno.

En otro orden, este sector ha sido fundamentalmente en el suministro de mano de obra sea a las unidades productivas empresariales agropecuarias y agroforestales como a los diferentes mercados de trabajo de los centros urbanos, en particular la capital y ciudades localizadas en su área de influencia.

En otras épocas, el campesinado paraguayo ha sido fuente de un flujo casi continuo de mano de obra orientada hacia el mercado de trabajo argentino. Como es sabido, esa corriente de mano de obra, en parte estacional y en parte definitiva, cubrió ampliamente las necesidades de trabajadores en los territorios argentinos de frontera, primero, en las explotaciones forestales y empresas tanineras y con posterioridad en las explotaciones algodoneras. Cuando se dió la crisis del algodón y la expansión industrial argentina -que se localizó primordialmente en la Provincia de Buenos Aires- incrementó su demanda de mano de obra, y la migración paraguaya se dirigió masivamente hacia dicha zona.

En tercer lugar, tal como se indicó anteriormente, el sector campesino al participar de manera prácticamente exclusiva en la producción del algodón -que representa aproximadamente el 35% de la exportación agrícola- se convierte en un sector productivo clave en la incorporación de divisas al tesoro nacional.

En cuarto lugar, el sector campesino ha tenido singular relevancia por un lado, por su capacidad retentiva de población, lo que ha contribuido de manera sustancial para el mantenimiento de un equilibrio social teniendo en cuenta la escasa capacidad de absorción del sistema urbano nacional, y por otro, su dinamismo -a pesar de la marginalidad a que está sometido- para su propia reproducción y, por consiguiente, para mantener funciones como las indicadas, de excepcional valor tanto para el desenvolvimiento económico en general como para el mantenimiento de la estabilidad social.

De hecho, el Estado no ha tenido una política de desarrollo del sector campesino sino más bien programas puntuales destinados a asegurar su reproducción y mantenimiento. Un mecanismo muy importante utilizado para ese efecto ha sido la política de colonización, en el sentido que -al parcelar superficies de gran extensión y ubicar en las nuevas unidades familiares campesinas sin proporcionarles las condiciones necesarias para su desarrollo- en lo que la colonización ha terminado es, en general, en la creación de extensas franjas minifundarias, en un desgaste acelerado del suelo, en la pérdida de grandes extensiones de bosques y en un manifiesto deterioro ecológico de extensas superficies afectadas por la colonización. Además, no resulta desconocido que la colonización fue un medio directo para distender la densificada y minifundizada área donde ha estado concentrada la agricultura campesina (13).

La carencia de una política consistente de desarrollo campesino puede ser apreciada muy nítidamente observando el alcance de la intervención estatal particularmente en tres ámbitos: el crédito, la asistencia técnica y la inversión.

Con referencia al crédito oficial, es interesante constatar que la cobertura de las dos instituciones de financiamiento del Estado -el Crédito Agrícola de Habilitación y el Banco Nacional de Fomento- apenas superó el 5% del total

de productores campesinos. Asimismo, tanto en cantidad como en contenido, el Servicio de Extensión Agrícola no ha conseguido concretar un aporte significativo en este sector. Y, en cuanto a la investigación se refiere -a excepción de unos pocos rubros como el algodón y el maíz- la misma se ha centrado preferentemente en los productos de explotación empresarial, particularmente en el trigo.

En lo que respecta al sector empresarial, la atención del Estado ha sido el de fomentar en lo más el proceso de su crecimiento, favoreciendo excepcionalmente su margen crediticio e impositivo por la vía de la política de precios y del redescuento. De esta manera, el estamento agroexportador ha podido conseguir una posición privilegiada en el control de la agricultura paraguaya.

El denominado "Programa por rubros" -base de acción de la política estatal- constituye la expresión más inequívoca de esta sesgada atención puesta hacia el sector empresarial.

Si bien el mencionado programa ha posibilitado un avance significativo en la consolidación de cierto productos -en particular los de exportación- consiguiendo un significativo incremento del volumen de exportación, su estrechez conceptual como enfoque de desarrollo, ha tenido limitaciones esenciales, sobre todo en lo que respecta al sector campesino.

En ese sentido, una primera objeción fundamental es que la política de privilegiar exclusivamente los rubros de exportación carece de la capacidad de percibir el hecho de que la familia campesina -al ser al mismo tiempo una unidad de producción y de consumo- opera en base a una estrategia global de producción y no como un productor preferentemente circunscripto al cultivo de renta, en ese caso el algodón. Es evidente que, el constreñirse la política de asistencia estatal -crediticia, técnica, etc.- a un rubro en especial, la divergencia de enfoques acarrea consecuencias sumamente negativas, entre otras, la inevitable dependencia del productor campesino del crédito informal (acopiadores), que como se sabe, es uno de los mecanismos más directos de extracción de excedente en ese sector.

De lo expuesto, resulta evidente que la preocupación prioritaria del gobierno ha sido la de expandir el volumen de producción a los efectos de aprovechar las condiciones favorables del

mercado internacional que han sido el fundamento de la tan mentada política de "crecimiento hacia afuera". Por lo mismo, resalta la carencia de una política concreta y coherente de desarrollo campesino.

En suma, lo que suscita la más serias aprehensiones, luego de casi dos décadas de vigencia de este modelo al que se ha ceñido la política gubernamental es, por una parte, la pervivencia de agudos desequilibrios estructurales en lo referente a la distribución de la tierra hasta ahora uno de los obstáculos para cualquier intento serio de desarrollo rural; por otra, la persistencia de umbrales críticos de pobreza que la inmensa mayoría de la población campesina no ha podido superar a pesar de corresponderle una participación decisiva en la producción tanto para el mercado interno como para el externo, y finalmente, la notoria ausencia de una política agraria con capacidad para lograr un adecuado equilibrio entre el objetivo de producción y el de bienestar social.

VI. LA CRISIS DEL ESTADO

Apenas iniciada la década del ochenta, lo que parecía un proceso con sólidos fundamentos de crecimiento y estabilidad comenzó a zozobrar notoriamente. Una primera manifestación de la crisis se dió precisamente en el ámbito económico en razón a factores tanto de índole interno como externo. La sorpresiva y contundente caída del PIB en 1982 fue un elocuente y definitivo indicador de que había concluido un ciclo económicos que tuvo dos líneas fundamentales de impulso: la construcción de la central hidroeléctrica de Itaipú y la masiva asistencia financiera y de préstamos internacionales.

Aun cuando en el bienio 1984/1985, la economía paraguaya consigue mejorar su dinámica de crecimiento, ya no se dieron las condiciones para recuperar los altos niveles alcanzados durante la década del setenta. Los efectos del reordenamiento económicos internacional, la onerosa carga de la deuda externa, la exigüedad de las inversiones, el agudo desequilibrio fiscal, etc., fueron factores decisivos en esta crisis cuyos efectos se han proyectado hasta el presente y cuya manifestación más resaltante ha sido el paulatino empantanamiento del Estado. De manera inequívoca el Estado fue enfrentándose a la situación de agotamiento de los recursos

necesarios para reactivar la debilitada economía paraguaya (14).

Concomitantemente, el régimen autoritario al que se atribuía igualmente un grado prácticamente inmovible de solidez -en el supuesto de que la ya antigua y férrea alianza entre FF.AA., Partido Colorado y Gobierno garantizaba la estabilidad del sistema político imperante- comenzó a mostrar señales inequívocas de fisuras. Sin duda, en su debilitamiento incidieron de una manera gravitante las crecientes dificultades económicas, pero su agravamiento en este plano se debió también a otros factores como la división del partido gubernamental, la sucesiva caída de varios regímenes políticos autoritarios, algunos con directa influencia sobre el Paraguay (Brasil y Argentina), la quiebra de la base histórica de legitimidad del régimen stronista (orden y desarrollo), la presión internacional e interna, etc.

El impacto más directo que tuvo la crisis económica sobre el régimen político fue el acelerado debilitamiento de su carácter prebendario lo que comenzó a afectar seriamente la adhesión y solidez de su clientela política. Esto se manifestó muy incisivamente en el sector agrario en la medida en que la tierra fue un elemento importante de la política prebendaria del Estado.

La agudización de la crisis social puede ser considerada a la vez como uno de los determinantes y resultado del acelerado deterioro económico y político que comienza a hacer zozobrar al país desde mediados de la década del ochenta. El régimen fue paulatinamente asediado por crecientes movilizaciones tanto en el ámbito urbano como rural a los que respondió con una posición de inamovible rigidez y represividad sin lograr, en definitiva, controlar el desborde social que fue decisivo para su derrumbe final en la madrugada del 3 de febrero de 1990.

VII. DOS EXIGENCIAS PARA EL DESARROLLO: DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

El nuevo ordenamiento político que se instauró en el país con la acción del 2 y 3 de febrero tuvo el efecto de incentivar -a más de una entusiasta adhesión a la transición democrática- una creciente expectativa en cuanto al logro de rápidas y eficaces medidas de transformación social.

El mismo elenco gubernamental que gestó la revolución mostró un firme interés en buscar soluciones a los acuciantes problemas que -en el marco del nuevo clima democrático- comenzaron a visualizarse con toda su crudeza y urgencia. Sin embargo, a pesar de que la inquietud por encarar los aspectos más notorios de la crisis social el tema se mantuvo sobre todo en el nivel del discurso político; en términos sustantivos en poco lo que el nuevo gobierno pudo avanzar en dicho campo.

Uno de los problemas que explica esta inoperancia deriva de una fundamental decisión que asumió el Presidente Rodríguez: haber mantenido prácticamente intacta la composición del anquilosado y deficiente aparato gubernamental. Los criterios que avalaron tal decisión son varios y no cabe considerarlos en este momento, pero sí interesa resaltar sus efectos por el negativo resultado que han tenido en el desenvolvimiento del gobierno en lo referente a la esfera de las políticas sociales.

Uno de los principales objetivos del régimen paraguayo recientemente depuesto fue el de estructurar un Estado altamente centralizado que permitiera, por una parte, un firme dominio estatal sobre la sociedad civil, tanto en el plano económico como político y social y, por otra, el de concentrar en la persona del Gral. Stroessner el más amplio margen de capacidad de decisión, sea en las cuestiones de alcance nacional como local.

De hecho, esta disposición centralizadora del régimen autoritario que le aseguraba una práctica clientelística y un rígido control del poder -no hizo sino acentuar una modalidad organizativa que tiene lejanos antecedentes, aunque su exacerbación se manifiesta ostensiblemente a partir de la post-guerra del Chaco, con la consagración del Estado intervencionista y, posteriormente, con la acelerada expansión estatal con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

Lo que resulta notorio en el caso paraguayo es que, por la misma naturaleza de los regímenes políticos que ejercieron su hegemonía en el país durante los últimos cincuenta años, la matriz fundamental a la que tuvo que amoldarse la estructura institucional fue de carácter marcadamente totalitario. Como es de imaginar, dicho esquema es lo funcional para un modelo de poder y de control social verticalista

interesado esencialmente en la transmisión de decisiones de arriba para abajo pero poco receptivo a todo lo que fuera una canalización de la demanda procedente desde la base de la pirámide social. Ese tipo de presión, como se sabe, estuvo eficientemente controlada por la intermediación de agente partidario y del prebendarismo estatal.

Esta combinación, Estado autoritario-prebendarismo político llevó a una distorsión perversa de las funciones del Estado, lo que se reflejó, por ejemplo, en la corrupta manipulación del recurso tierra. No es extraño que uno de los desafíos actuales del gobierno sea las extensas superficies de tierras malhabidas vis a vis el enorme contingente de campesinos sin tierra.

De allí que lo esencial de la actual crisis institucional plantea tres importantes cuestiones: una, la de la inadecuación de una parte significativa del aparato institucional para permitir una fluida y equilibrada interacción entre los actores que operan en el sector público y los que emergen en la sociedad civil; otra, la ambigüedad, y en ciertos casos ausencia, en la formulación de las nuevas políticas públicas que sirvan de guía para orientar la construcción de una nueva institucionalidad que sustituya al obsoleto andamiaje aún en vigencia y, por último, la necesidad de entender la descentralización no como un seccionamiento -geográfico o burocrático de las organizaciones- sino como una efectiva desagregación del poder de decisión.

Otro aspecto igualmente crítico que afecta de manera directa las posibilidades de desarrollo dentro del marco político democrático vigente es el de la participación. Como se sabe, el autoritarismo totalitario -del cual el régimen paraguayo depuesto se constituyó en el más duradero y eficaz exponente- se caracterizó por su disposición marcadamente desmovilizadora.

Aun cuando en los últimos años la ya abierta confrontación del régimen con las fuerzas que pujaban por un cambio generó un margen significativo de movilizaciones, lo cierto es que la sociedad paraguaya se caracteriza por su alto grado de desmovilización o, dicho de otra manera, por el escaso margen de participación, no sólo del campesino sino de otros actores sociales.

Resulta evidente que la tarea de construir un nuevo andamiaje institucional está estrechamente ligado al tema de la participación. En

primer lugar, en lo que respecta a la génesis de esa nueva institucionalidad, es decir, solamente a través de una amplia participación de los actores sociales involucrados podrán gestarse organizaciones y funciones que corresponden a la realidad que se desea afectar. En segundo lugar, el mantenimiento de canales adecuados y permanentes de interacción de los agentes -individuales o colectivos- constituye la única garantía de mantener la vitalidad de cualquier tipo de organización. Finalmente, es imperioso entender -en lo que al caso paraguayo se refiere- que sin una adecuada distribución del poder no es factible asegurar niveles significativos de participación. Sólo participa quien espera que pueda decidir sobre su intereses o los de los demás. La participación carente de manejo de poder sólo es posible por la vía de un Estado prebendario y no sirve para construir una sociedad democrática.

Notas y Referencias Bibliográficas

- 1) RIVAROLA, DOMINGO M. "Estado, Modernización Agrícola y Diferenciación Campesina en el Paraguay". En, "Estado, Campesino y Modernización Agrícola". Asunción, CPES, 1982. pp. 21-95.
- 2) PASTORES, CARLOS. La Lucha por la Tierra en el Paraguay. Montevideo, ANTEQUERA, 1972. 526 p.
- 3) GARCÍA, ANTONIO. "El Minifundio en el Proceso Agrario del Paraguay. Hacia un Nuevo Proyecto de Desarrollo Rural". En: Estado, Campesino y Modernización Agrícola. Asunción, CPES, 1982. pp. 97-140.
- 4) GALEANO, LUIS A. "Dos Alternativas Históricas del Campesinado Paraguayo: Migración y Colonización (1870-1950)". En: Revista Paraguaya de Sociología, Asunción, Año 15 (1978), Nº 41. pp. 125-142.
- 5) RIVAROLA, DOMINGO M. "Política y Sociedad en el Paraguay Contemporáneo: El Autoritarismo y la Democracia". En: Revista Paraguaya de Sociología. Asunción, Año 25 (1988) Nº 73. pp. 141-183.
- 6) Véase "Exposición de Motivos de la Nueva Constitución de la República". Imprenta Nacional. Asunción, 1940.
- 7) De esta acción surgió el actual Partido Revolucionario Febrerista.
- 8) Véase Juan Stefanich, "El Paraguay en

- febrero de 1936". Buenos Aires, El Mundo Nuevo, 1946.
- 9) En 1941 se organiza la Corporación Paraguaya de Alcoholes (COPAL) antecedente de la actual Administración Paraguaya de Alcoholes (APAL); en 1944 se crea la Corporación Paraguaya de Carnes (COPACAR); en 1945 la Flota Mercante del Estado (FLOMERES); en 1948 se adquiere la Compañía Americana de Luz y Tracción (CALT) constituyendo la Administración Nacional de Electricidad (ANDE). También en el orden monetario se tomaron dos medidas de suma importancia: el control de cambio y la reforma monetaria. Esto se dio en octubre de 1949 estableciendo así, un nuevo régimen monetario orgánico para la República del Paraguay con la creación del Guaraní como única unidad monetaria del país. El Banco Central de la República se creó en 1952.
- 10 FOGEL, RAMÓN B. "Colonización y Estructura Agraria". En: Estado, Campesinos y Modernización Agrícola. Asunción, CPES, 1982. pp. 219-295.
- 11 NEUJERT, RICARDO F. La Colonización de la Reforma Agrícola: Consideraciones Teóricas para su Estudio. Asunción, UNA/FNUAP, 1990.
- 12 GARCÍA, ANTONIO: Op. cit.
- 13 CPES/IICA: "La Economía Campesina y las Políticas Agrarias en el Paraguay". Documento presentado en el Seminario sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el Paraguay. Asunción, 20 al 24 de Agosto de 1990.
- 14 HERKEN KRAUER, PABLO ALFREDO. Vía crucis económica 1982-86. Asunción, Arte Nuevo, 1986. 523 p.

3.5.1 Comentarios de Luis Lira Cossio, Chile

Asesor de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de Chile

A nombre del Subsecretario Gonzalo Martner agradezco la invitación a participar en este Seminario y doy las excusas correspondientes por su ausencia.

Este comentario lo centraré en tres puntos: Primero, un comentario del documento; segundo, un breve recuento de la experiencia chilena en descentralización y participación; finalmente, en función de este segundo punto y de la lectura del documento del señor Rivarola, referirme a cuáles son los desafíos que hoy enfrenta Paraguay en materia de descentralización y participación.

El documento comentado se estructura en siete capítulos que hablan de la importancia del sector agrícola, de la guerra del Chaco, el nuevo Estado y la cuestión agraria que emerge a raíz de esa cuestión; del proceso de expansión del Estado; de cómo el Estado se va convirtiendo en un Estado patrimonialista y autoritario; de cómo se empieza a estructurar una nueva inserción del Paraguay en la economía internacional, que hace que el desarrollo rural se dé, como dice el título, dualísticamente: agricultura de exportación, en algunos territorios de la región oriental y agricultura campesina básicamente en la región central. Que finalmente la crisis de los años 80 rompe el esquema de acumulación, rompe el Estado autoritario clientelístico y que, finalmente, surgen en febrero del 89 las condiciones para un proceso más democrático y pluralista; y que, de ese punto de vista, hay que hacer esfuerzos por vincular la participación campesina con la nueva forma de concebir la organización del Estado.

Creo que desde este punto de vista el documento da buena cuenta de lo que en realidad es la historia del Paraguay, sin embargo, pienso que sería importante adicionarle algunas consideraciones vinculadas a la temática de la descentralización.

En primer lugar, el documento debería hacer una referencia más explícita a que el Para-

guay es un país pequeño, con problemas derivados de la coincidencia existente entre sus fronteras políticas y la económica; principalmente en los casos de Argentina y Brasil. La construcción de la represa de Itaipú es un punto de contacto entre dos economías sumamente desiguales y obviamente un proceso de descentralización en esas condiciones, en las cuales incluso ha habido ocupación de territorio por parte de inmigrantes brasileños es visto desde el punto de vista del Estado central como una amenaza a la frontera y a la seguridad nacional.

En segundo lugar, el documento debería señalar que el país tiene ocupado solamente un 40% de su territorio, lo cual también hace una diferencia. Obviamente el Chaco paraguayo ofrece condiciones bastante poco adecuadas para la producción y la expansión de la frontera agrícola, pero es un dato que la región oriental hoy día está poco ocupada.

En tercer lugar, que el país a pesar de ser de pequeño tamaño, y a pesar de tener el territorio ocupado solamente en un 40%, no presenta problemas de concentración poblacional grave. Hoy día el área metropolitana de Asunción, más los municipios de su alrededor no logran generar deseconomías de aglomeración suficientes como para hacer una fuerza económica que impulse al Gobierno a enfrentar decididamente el proceso de desconcentración, primero, y posteriormente un proceso de descentralización.

Y en cuarto lugar, y esta es una afirmación personal y poco sustentada en argumentaciones por la brevedad del tiempo, es que en las condiciones actuales el descentralismo es inevitable y que la consolidación del Estado-Nación, independientemente que hubiera habido Estado autoritario y clientelístico, habría sido un dato que habría enfrentado la revolución de febrero del año 89. Principalmente por la forma en que se va dando el ordenamiento del territorio y el proceso de conformación del Estado-Nación: un Estado-Nación pequeño que está

permanentemente vinculado a dos economías muy fuertes, cuyos vaivenes condicionan en medida importante lo que hace el Estado paraguayo, lo cual obviamente obliga a este Estado a ser muy centralista en sus decisiones, principalmente por el peligro inminente de ocupación de su territorio por países vecinos. Eso con respecto al documento.

Para poder hacer una extrapolación al caso paraguayo, veamos algo de la experiencia chilena. El proceso de descentralización que nosotros vivimos surgió hace alrededor de veinticinco años. Apareció vinculado, principalmente, a problemas técnicos y de planificación regional derivados de la concentración urbana. A ninguno de Uds. debería llamarle la atención que Santiago sea una ciudad bastante inhóspita. Les daré dos datos: la construcción del Ferrocarril Metropolitano significó mil millones de dólares, que algunos podrían pensar que hubiera sido mejor invertirlos en actividades productivas y en ocupación de territorio.

Hoy día el problema de la contaminación atmosférica en Santiago significa, por ejemplo, firmar un contrato de préstamo con el BIRF por trescientos millones de dólares.

Obviamente, el problema de concentración tiene que ser enfrentado no solamente desde el punto de vista técnico, sino también desde el punto de vista político. Porque la concentración tiene que ver con la situación política. En el presente todo se resuelve básicamente en Santiago, las grandes decisiones nacionales se toman acá. Hace más de un cuarto de siglo este problema ya se percibía, consecuentemente había una gran desigualdad con el resto del territorio. Por decir algo: la esperanza de vida de una persona que nacía en la Región Metropolitana era diez años más que la esperanza de vida de una persona nacida en el sur; naturalmente esto tiene que ver con los problemas de concentración, ya que es necesario invertir una gran cantidad de recursos en la Región Metropolitana únicamente para resolver problemas de funcionamiento, en desmedro de inversiones en el resto del país.

El país enfrentó estos problemas primero a través de esquemas estrictamente técnicos de planificación regional. A partir del año 1964 y hasta 1970, durante el gobierno de la Democracia Cristiana, dentro de la Oficina de Planificación Nacional, que crece bajo la carta de Punta

del Este, igual que la Secretaría Técnica de Planificación del Paraguay, se crea la Subdirección Regional de Planificación. Se establecen algunas regiones de planificación, y unas oficinas regionales, y se hace un intento por desconcentrar, lográndose algunos éxitos económicos, principalmente en la región de Concepción, Talcahuano.

El período 70-73, a juzgar por documentos, dado que el período es bastante corto y violentamente interrumpido, también hay una preocupación sobre este tema. No debe olvidarse que el triunfo de la Unidad Popular se gestó principalmente en provincias, y que el Gobierno de la época dió gran importancia al desarrollo rural en reemplazo del esquema de los polos de desarrollo urbano-industriales que en ese minuto se catalogaban como excluyentes. Se argumentaba que lo único que hacían era reproducir el capitalismo en un número mayor de puntos del territorio nacional sin permitir la participación, ni la inserción de las economías campesinas. De hecho, el Gobierno reemplazó el sistema de polos de desarrollo por "áreas de desarrollo rural integral". A juzgar por la literatura, hubo en el período una preocupación por insistir en el proceso de desconcentración, de planificación y de descentralización haciendo un intento por volcar los esfuerzos hacia las áreas rurales.

¿Qué pasa desde el año 1973 hasta 1990? Lo primero que llama la atención es que en julio de 1974 el Gobierno Militar dictó los dos Decretos Leyes que hoy día norman prácticamente todo el proceso de descentralización que vive el país. El año 1974 se dividió el país en Regiones, estas en provincias y las provincias en comunas. Se nombraron Intendentes, y se les dotó de un gabinete regional, de tal forma que en las Regiones se estableció un Secretario Regional Ministerial por cada Ministerio. Cada Región tiene una Oficina Asesora que depende de la Oficina de Planificación Nacional. Se creó un instrumento financiero (el Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y en julio del 74, se creó un mecanismo de participación, discutible, llamado Consejo Nacional de Desarrollo. También se insinúa que hay que modificar la ley de reventas municipales y autonomizar las municipalidades, y se sugiere la creación de Consejos de Desarrollo Comunal a nivel de los gobiernos más propiamente locales.

La primera pregunta que surge es cómo un gobierno autoritario se embarca en un proceso de desconcentración y de descentralización. Esa, la verdad, es una paradoja. Y lo único que uno puede rescatar es que el país tenía por lo menos veinte años de experiencia. Es poco probable que el Gobierno Militar a menos de un año recién instalado, con toda la convulsión que el proceso significó, haya podido tener el suficiente tiempo y la capacidad institucional como para generar todo el mecanismo institucional que hoy todavía regula el actual proceso de descentralización del país.

Creo que aquí hay un dato interesante: independientemente de los datos técnicos que se siguen manejando en la Oficina de Planificación Nacional, a través de planificación regional y de discriminar medidas de políticas para favorecer un determinado tipo de territorio, el Gobierno Militar concibió la descentralización como la necesaria reforma de sistema de gobierno de la administración al interior del Estado. O sea, conciben la descentralización como un hecho político, obviamente. Eso explica también que hoy día al interior del país tengamos dos instituciones preocupadas por el problema de la descentralización y la cuestión regional: la Oficina de Planificación Regional histórica, digamos, contenedora de todos los esfuerzos que ha hecho el país en esta materia, y la Subsecretaría de Desarrollo Regional, dependiente del Ministerio del Interior en el cual participa Gonzalo Martner.

Aparte de esta visión más política y de agotamiento, según el diagnóstico del régimen militar, de la institucionalidad chilena, y que llevó la necesaria descentralización, de forma de reemplazar esquemas clientelísticos, centralizados y partidarios, obviamente también hay un intento de llenar el vacío dejado por los partidos políticos. Bastan estos dos elementos para reforzar el hecho que la gestión del Gobierno Militar enfocó, desde mi punto de vista adecuadamente, el problema de la descentralización como un hecho típicamente político, aunque no comparto su diagnóstico previo.

Alo dicho, se adicionó el concepto de la seguridad nacional, que dá mucha importancia a las regiones extremas del territorio, tanto a la norte como a la sur.

Puede decirse que desde el año 73 al año 78 hubo dos vertientes: una continuista, que, des-

de la Oficina de Planificación Nacional, trata de rescatar los antiguos esquemas técnicos de planificación que decían "hay que discriminar políticas, hay que crear una corporación regional de desarrollo, hay que permitir que las patentes mineras tengan una reinversión obligada por decreto ley, etc". La otra vertiente, operó a través de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, que luego dió lugar a la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, que concibió el problema como de cambio de sistema de gobierno, de administración al interior del Estado, y que el problema es de tipo político.

Estas dos vertientes en algún minuto empiezan a separarse hasta que llega el año 1978 y esto se aclara: dentro de la propia Oficina de Planificación Nacional, la Subdirección Nacional prácticamente pasó a ser un buzón entre las regiones y el resto del país, dado que empiezan a prevalecer esquemas macro sobre la consideración de discriminación. Es importante señalar que en el año 78 el equipo económico, que transitaba además por el lado del neoliberalismo, se dió cuenta que el país tenía que ser modificado en su inserción internacional, y que eso requería imponer reglas de juego común, sin discriminación territorial.

Por lo tanto el año 78 es un buen punto en el tiempo para hacer un corte. Desde ese año y hasta el 85, actuaron dos nuevos elementos: uno que concibe la descentralización y regionalización como un proceso político en el Ministerio del Interior, y otro, más ligado a la cuestión económica, que se ubicó en la Oficina de Planificación Nacional con gente que decía que no hay que discriminar. Por lo tanto, entre el 78 y el 85 la política regional del Gobierno Militar pasó a ser el impacto territorial de las políticas macroeconómicas.

En Chile hay una polémica y una frase muy significativa al respecto, un alto funcionario de Gobierno le dijo al presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura: "si Uds. no son capaces de reconvertir la producción ganadera a cultivos que hoy día tengan ventajas comparativas en el mercado mundial, cómanse las vacas". Creo que la frase refleja caricaturescamente la afirmación de que a partir del 78 la política regional es el impacto territorial de políticas económicas no discriminadas territorialmente.

Por otra parte, se consolidó un sistema

nacional de inversión. A partir de 1978 se reemplazaron las políticas por la focalización del gasto a través de proyectos de inversión. Y eso, en lo técnico, es algo bastante elaborado, a tal punto, que hoy es modelo en varios países de la Región.

Surge la demanda de municipalización. ¿Por qué? Porque en el año 1985 se concibió que la mayor descentralización se conseguía por la vía de la privatización, que descentralizar no significaba transferir potestad y recursos a los Gobiernos Regionales ni locales, sino que en el fondo significaba la empresa privada, que es finalmente donde más se atomiza el poder.

Entonces, luego que en el año 85 se hizo una reforma importante al sistema municipal, empezó a haber desajustes, a raíz de la crisis del 82, que obligaron el establecimiento de políticas compensatorias para algunos cultivos industriales, así como una política de sustentación para el trigo. Pero básicamente, es por una situación de la crisis del año 82 y no por consideraciones conceptuales ni de políticas impulsadas por el Gobierno.

Finalmente, en el año 1988 se ponen en operación los mecanismos de participación que ya estaban establecidos en los Decretos Leyes: CODERES y CODECOS (Consejos Regionales de Desarrollo y Consejos de Desarrollo Comunal). En síntesis, diría que el período anterior puede caracterizarse como de liberalismo económico, como de autoritarismo político y de descentralización y desarrollo regional, lo cual aparentemente es una paradoja.

¿Qué pasa con respecto al Gobierno actual? El Gobierno se enfrenta con una situación compleja desde ese punto de vista, pero la democracia no funciona centralizadamente, de tal forma que hoy están dadas las condiciones para democratizar el proceso de desconcentración autoritario, más que de descentralización que se dio con el Gobierno pasado. A esta conclusión se llega no solamente por la necesidad de hacer a la democracia más estable, sino porque es un proceso irreversible.

Actualmente, el proceso de centralización confluye en varios esfuerzos: primero, el hecho que las comunidades territoriales cada vez más se convencen que son capaces de solucionar sus problemas; segundo, que hay una internacionalización creciente de mercados, de tal forma que hoy día un territorio al cual nunca el Estado le

puso atención, es utilizado por una gran empresa internacional que se instala con una gran industria de punta, siendo esta otra de las fuerzas que impulsa este proceso de descentralización.

De tal forma que hoy día el Estado-Nación, independientemente de su signo económico y político, se ve enfrentado a la necesidad de abordar decididamente el proceso descentralización. A ningún país le gusta que reservas productivas nacionales sean descubiertas por una empresa japonesa o norteamericana que empiece a producir cosas que nunca el país soñó.

Para el Gobierno actual la descentralización es consustancial a la democracia, desde ese punto de vista está impulsando una reforma a la ley de las municipalidades a la ley de Intendentes y Gobernadores. A la vez, está tratando de mejorar los mecanismos de distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, en el convencimiento de que hay que atacar el problema del desarrollo regional desde el punto de vista político y con un fuerte sesgo hacia lo rural, ya que en el país surgieron las condiciones para la descentralización en lo económico y lo industrial.

Actualmente, las principales desigualdades sociales se dan en grupos caracterizados por graves problemas de pobreza estructural, que son básicamente rurales. El principal instrumento financiero que tiene la Subsecretaría, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, va a ser principalmente asignado, el año 1991, a las Regiones IV y IX, donde están localizadas comunidades agrícolas históricas de Coquimbo y el pueblo mapuche. Porque si uno ataca esos problemas resuelve la desigualdad.

Cual es la extrapolación que podría hacerse con el caso paraguay? Primero, en el caso paraguay, compartiendo absolutamente la visión planteaba el profesor Rivarola con respecto a la forma en que se ha dado la conformación del Estado-Nación, de la cuestión agraria, en el sentido que desde el punto de vista del Gobierno no se ha pasado de abordar el problema del desarrollo de la región oriental, región del Chaco, problemas limítrofes, como una actividad estrictamente gubernamental.

Un dato, que seguramente es poco conocido para la gente que no ha estado en Paraguay, es que la Secretaría Técnica de Planificación, en donde está como Secretario Técnico el único signatario de la carta de Punta del Este, el

doctor Federico Bandenburgen, existe la División de Planificación Regional, la que nunca ha logrado vender al resto de la organización pública del país el enfoque técnico que en algún minuto ha prevalecido en la mayor parte de nuestros países.

La planificación regional en el Paraguay ha sido enfrentada como un problema de "regiones con problemas", y no como el problema del país entero en cuanto a su ordenamiento territorial. Ejemplos de eso: el Plan de Desarrollo Regional para el Alto Paraná, el Plan del Río Pilcomayo, el Plan de Itapúa... o sea, recurrentemente ha habido una preocupación por territorios que han presentado una problemática particular, y nunca se ha enfocado el problema regional del Paraguay como un problema que tiene que ver con el accionar de todo el aparato gubernamental y no solamente de la Secretaría Técnica de Planificación.

Algunos esfuerzos que se hicieron en la Secretaría Técnica de Planificación, se insinuó una regionalización del país, se insinuó la necesidad de crear algunas corporaciones de desarrollo regional para alguno de los Departamentos, pero, evidentemente, esto chocó con el esquema autoritario y clientelístico que caracterizó la situación del país antes del cambio de régimen.

La duda que surge es la siguiente: ¿Exis-

tirán en Paraguay procesos y fuerzas económicas que favorezcan la descentralización? ¿Es posible pensar en un proceso de desconcentración geográfica y administrativa, siendo que todavía el área metropolitana de Asunción está en un nivel de cambio de poblamiento que no exhibe graves problemas para el funcionamiento de la economía nacional? ¿Será posible pensar en un centro alternativo a Asunción, dado que el punto más lejano está a aproximadamente trescientos kilómetros? ¿Habrá la necesidad de crear un centro alternativo, un polo de desarrollo alternativo a la ciudad de Asunción o habrá, por el contrario, que reforzar la concentración para mejorar la eficiencia en la conducción económica?

Y segundo, lo que bien decía el profesor Rivarola, ¿Estarán dadas las fuerzas políticas para que finalmente este proceso sea abordado? Yo creo que ni lo uno ni lo otro, porque básicamente el país es agrario, porque no ha tenido un proceso urbano-industrial, porque los modos de conducta son típicamente los de la economía campesina: clientelística. Diría en lo personal, por ahora no están dadas las condiciones para enfrentar un proceso de descentralización en el Paraguay; hay que preverlo, sin duda, porque las empresas transnacionales están buscando territorio donde localizar sus inversiones.

3.5.2 Comentarios de Rodolfo Nin Novoa

Intendente del Departamento de Cerro Largo, Uruguay

En primer término quisiera ver si puedo encuadrar cuál es la figura del Intendente, he estado preguntando a varios latinoamericanos y todos tenemos una definición distinta de nuestras autoridades municipales. El Intendente uruguayo es lo que son los Gobernadores argentinos y brasileños, y lo que en cierta medida son también los Intendentes chilenos, con la diferencia que nosotros somos electos directamente. Es la máxima figura en un territorio, en este caso Cerro Largo, un Departamento de 1.3 millones de hectáreas limítrofes con el Brasil, con una cultura de integración muy arraigada, donde tenemos aproximadamente el 10% de la superficie del territorio nacional; un 8% del stock vacuno; un 8% del stock lanar; tres mil cuatrocientos productores en su totalidad, de los cuales mil seiscientos son productores de menos de 50 hectáreas.

En el trabajo de Domingo Rivarola he encontrado gran cantidad de semejanzas con muchos de los procesos de Latinoamérica y también con la propia génesis del Estado uruguayo. El Estado uruguayo no tiene una tradición federalista y municipalista, por lo tanto la incorporación de la descentralización al sistema político uruguayo asumiría un carácter de innovación casi fundacional.

Desde los orígenes coloniales Montevideo, la ciudad puerto se proyectó con hegemonía hacia el resto del país, fue el centro comercial de exportación e importación, que además fue creada para un territorio mayor que los 187 mil Km² que nos quedaron después de los repartos coloniales, imperiales y vecinales. Y allí se instaló la primera sede del Gobierno independiente, allí se instaló toda la actividad comercial y económica del país; la única universidad estatal la tiene Montevideo, agregando además que los grandes poseedores de las tierras uruguayas vivían en Montevideo, precisamente porque el interior del país no ofrecía condiciones de seguridad ni de beneficios de políticas

sociales; por el contrario, al vivir en Montevideo también se inscribían en todo el andamiaje político y administrativo uruguayo.

El 1904 el presidente Batle inicia la era del Uruguay moderno. Este proyecto estaba sustentado por un partido político de extracción urbana ligado a los intereses comerciales de origen europeo, básicamente, y que marcó una impronta en nuestra estructura política que dura hasta nuestros días, y que ha configurado un país capital, donde casi todo nace, se piensa y se decide desde Montevideo: la cultura, las políticas rurales o urbanas, la educación formal, las redes de comunicación y las inversiones.

Podríamos concluir en la afirmación que el Uruguay es una macro-región metropolitana con epicentro en la capital. Si nos imaginamos a la economía como una gran torta, vemos que de los recursos nacionales la gran tajada, que significa el 92% de los ingresos, se los lleva el Gobierno Central, y que todos los Gobiernos Municipales, todas las Intendencias se llevan apenas el 7.7% de los recursos. Si a esa porción le desagregamos la Intendencia de Montevideo, donde vive la mitad de la población del Uruguay, que lleva el 3,7 del total de los recursos, nos queda apenas un 4% para ser distribuido en el 99% del territorio nacional, para atender las necesidades del 56% de la población.

Esta forma de distribución implicaría que el interior del país aporta solamente el 2% del producto bruto interno nacional. Yo no tengo cifras, lo digo honestamente, pero no me imagino cómo ese aporte pueda ser menos al 40% del producto bruto internacional.

El otro elemento convincente del centralismo uruguayo lo constituye su ley electoral. Las elecciones en nuestro país son directas y simultáneas, eligiendo el mismo día al presidente de la república, al vicepresidente, a los senadores, a los diputados, a los intendentes, a los ediles (que son los diputados departamentales) y a los integrantes de las Juntas Electorales; con un

agravante: quien quiera optar por un candidato que represente un proyecto departamental determinado que no coincida con el candidato por el que quiere votar para Presidente, no puede hacerlo. Si vota dos hombres de distintos partidos le anulan el voto y tiene que optar entre elegir el Gobierno Local o el Nacional. El acto electoral en sí minimiza lo local, por cuanto, repito, no se pueden elegir dos candidatos que son de diferente partido.

La ley electoral uruguaya no solamente es centralizadora, sino también, como recién decía, minimizadora de las opciones locales. Estos fenómenos han ido creando en las poblaciones del interior del país una indiferencia y hasta una abulia para conocer, recibir y decidir sus problemas, sus propuestas y sus deseos, pues las soluciones llegan desde Montevideo, siendo generalmente insatisfactorias, tibias, irrelevantes y tardías.

Esto es algo que el profesor Rivarola explica muy bien en su documento, cuando señala que la sociedad paraguaya no tiene capacidad de movilización. ¡Cómo va a tener capacidad de movilización, igual que la sociedad uruguaya, cuando todo se decide tan centralmente y los demás piensan por nosotros! Este estado de ánimo se vio acentuado por el férreo control que ejerció el autoritarismo militar en la última década y media. Pese a todo, han existido avances en la búsqueda de soluciones en forma colectiva, básicamente a través de acciones municipales.

Los Departamentos de Tacuarembó, Rivera, Río Negro, Canelones y Cerro Largo han comenzado programas de promoción agropecuaria desde una perspectiva descentralizadora y regional, con algunas salvedades que es necesario puntualizar: la Ley Orgánica de las Intendencias del Uruguay es amplia en las facultades que otorgan a éstas, pero utiliza verbos que no implican una acción efectiva de gobierno como tal: propender, velar, cooperar, son algunos de los términos con los cuales los Gobiernos Locales se deben desenvolver.

Pero la determinación de las políticas sectoriales no es competencia de las Intendencias, sino del Gobierno Nacional. Las políticas agropecuarias, educativas, sanitarias y otras son determinadas por el Gobierno Central. Afirmando pues el concepto que Uruguay tiene

políticas sectoriales, pero carece de políticas territoriales.

Por otra parte, en materia de promoción y desarrollo los Gobiernos Locales no disponen, en general, de recursos para solventar las inversiones que esos emprendimientos exigen. En esos casos su capacidad potencial de acción se ve supeditada a aportes económicos externos del Gobierno Nacional, convenios con vecinos, con organizaciones de desarrollo, donaciones, préstamos, etc. Los Gobiernos Municipales son autónomos en la determinación de sus gastos corrientes relacionados con las funciones tradicionales de administrar ciertos servicios como títulos de los Municipios.

Esto que está ocurriendo en nuestro país nos permite coincidir con el autor del trabajo en que los nuevos espacios para el desarrollo de las sociedades rurales tienen un contexto privilegiado, aunque no único, en las estructuras políticas y administrativas a nivel municipal. Nuestra experiencia avala este concepto.

La creación de una Oficina de Promoción Agraria a nivel municipal en el año 1986 ha permitido llevar asistencia técnica a más de 250 pequeños productores y a 22 escuelas rurales-granja, y nos ha embarcado en proyectos para los subsectores hortofrutícolas, lechero, agrícola y forestal.

Para comprender los alcances y las posibilidades de las acciones de la Oficina de Promoción Agraria, es necesario relacionarla con una concepción de la gestión municipal como elemento clave en el desarrollo local. Conviene evitar desde el principio las falsas suposiciones, por lo demás frecuentes, que suelen hacerse entre lo local y lo global: lo local no debe entenderse como la desagregación de lo global ni éste como la suma de lo local; ambos niveles son trascendentes y necesarios en la perspectiva del desarrollo nacional, pero es preciso reivindicar un espacio donde lo local pueda desarrollarse y procesarse.

Domingo Rivarola afirma que la descentralización es desagregación de poder y en eso sí coincide. Efectivamente debe ser desagregación de poder. Estos conceptos son aplicables al desarrollo en general y al desarrollo rural en particular, puesto que el desarrollo local no es otro modelo de desarrollo, sino parte del desarrollo global, sobretodo para un país pequeño como el Uruguay.

Otro aspecto destacable que se vincula estrechamente a los procesos de desarrollo es la iniciativa de la gente, las instituciones y los diferentes actores y protagonistas que se involucran en todo proceso económico social, pudiendo afirmar que la iniciativa es una condición casi imprescindible para los procesos de desarrollo.

Afirmamos que el desarrollo también es un fenómeno casi endógeno, que tiene que, en primer lugar, ser demandado por la gente. Esta debe tener conciencia de su estado de pobreza, de inquietud social y tratar de imaginarse una situación mejor y transitar hacia ella reclamando las acciones de los gobiernos básicamente locales en este caso. La iniciativa es en muchos casos sinónimo de participación, porque es la capacidad de asumir los riesgos y costos inherentes a todo proceso de creación de actividad social y económica. Una iniciativa que no se confronte al riesgo y no constituya una contraparte responsable de la acción planteada, generalmente, no logra una respuesta institucional comprometida.

Por otro lado, es válido afirmar que las condiciones que permiten el surgimiento y la organización de iniciativas pueden ser favorecidas y reconocidas por acciones específicas que se tomen desde el marco institucional. Entre las condiciones que permiten o favorecen el surgimiento de iniciativas o que conducen al desarrollo local, tienen particular importancia la toma de decisiones ágil y proveniente de una interpretación adecuada de los contextos locales, y en ese sentido, el Municipio o la Intendencia juegan un rol preponderante.

En primer lugar, existe una estrecha relación entre los demandantes de servicios y quienes los ofrecen; en segundo lugar, hay una clara percepción del medio, unida a la capacidad de ejecutar y crear proyectos en función de aquello; en tercer lugar, hay una jurisdicción y un reconocimiento, por lo menos para el caso uruguayo, para actuar a nivel superestructural, público o privado ante temas de interés local.

Pero también, para concretar un proceso de descentralización es preciso visualizar las localidades o zonas como algo más que un territorio geográfico, verlo esencialmente por la población que lo ocupa y allí produce su vida; para eso habrá que ir creando grados descentralizadores: primero, una cierta descentralización fiscal.

Está demostrado que el gasto público en general es recesivo para el interior del país respecto a la capital. Debería permitirse que parte de los impuestos generados en los Departamentos, Provincias o Estados quedaran en los mismos. Cierta descentralización político-administrativa, celebración de convenios y acuerdos intermunicipales, interestatales para la ejecución de obras o proyectos de desarrollo regional, creación de unidades descentralizadas departamentales que impulsen el desarrollo con participación de otros sectores estatales: educación primaria, salud pública, teléfono, obras sanitarias, electrificación rural, sectores privados y usuarios de los servicios.

Otro punto de vista de vital importancia lo constituyen los sistemas de información departamentales y estadales o provinciales que se encuentran poco organizados, por lo menos para el caso uruguayo, y que con ellos deberíamos conformar indicadores locales departamentales y regionales que agregaran elementos a las estadísticas centrales.

Con esto no sólo hemos querido acercar nuestra opinión sobre la descentralización, sino que también mostrar de la manera más objetiva posible de la realidad de nuestro país sobre este tema.

Resumiendo, creemos que la descentralización en el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo rural constituyen una de las pocas alternativas posibles que tiene un país como el nuestro, con un modelo centralista para la toma de decisiones, que ha priorizado lo urbano-capital sobre lo rural y aún sobre lo urbano del interior del país. Que a su vez por esta priorización se ha hecho una mala asignación de recursos que ha llevado a que la estructura formal del Estado se encuentre cuestionada política, administrativa y económicamente, como también ocurre en muchos países de América Latina.

Para nosotros el desafío modernizador consiste, como muy bien lo ha afirmado Domingo Rivarola, en imaginarnos una nueva estructura estatal que tenga en los gobiernos locales una herramienta de apoyo y dinamización de los procesos de desarrollo rural y urbano, buscando entre éstos y la sociedad civil diferentes formas de articulación.

Y por último, del análisis que el profesor Domingo Rivarola realiza sobre la situación

paraguaya, he sacado varias similitudes que nos demuestran que América Latina se mueve como por ondas. En la década del 40 y del 50 la onda de las nacionalizaciones; en la década del

60 y del 70 la onda de la sustitución de importaciones; en la década del 80 la onda del ajuste; ojalá que la década del 90 nos encuentre a todos en la onda del desarrollo con justicia social.

IV. RESUMEN DE COMENTARIOS Y SUGERENCIAS DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

Por Alex Barril, Chile, Coordinador del Seminario

a) Sobre políticas macroeconómicas y sectoriales y pequeños productores:

- No cabe duda que el ajuste macroeconómico condiciona las políticas sectoriales y, cualquier medida para el sector agropecuario se negocia en el contexto del ajuste fiscal. En este marco no aparecen de manera visible políticas de desarrollo rural en la subregión.

- La apertura de la economía y los mercados, la eliminación de los subsidios, la eliminación de las retenciones de exportación, sin duda establecen condiciones de rentabilidad mayores, pero en el marco de la competitividad. Aquí los pequeños productores tienen mayores dificultades para adaptarse a este esquema, pero, dependiendo de su inserción en el mercado, lo que es variable de país en país, e incluso entre regiones de un mismo país, existe capacidad potencial para incorporarse a este esquema, adquiriendo para ello apoyo técnico y financiero (vía crédito).

- La incidencia de las políticas económicas es diferenciada en los productores y afecta de manera distinta, sobre todo según el tipo de producto y en mercado al cual se destina. El impacto de las políticas macroeconómicas ha aumentado la diferenciación en los pequeños productores.

- Las políticas sectoriales, sin duda, influyen en los pequeños productores, más aún cuando éstos no consideran las condiciones particulares de estos productores. En general, estas políticas (precios, créditos, servicios) aumentan la transferencia de excedentes del sector campesino a los otros sectores de la economía.

- Respecto de políticas sectoriales se sugiere considerar las condiciones de los pequeños productores y usarlas como instrumentos para apoyarlos. Ejemplos:

- la reducción de aparato estatal, la privatización de acciones que ejecutaba el Estado, debe implicar cambiar prioridades en la investigación, generación y transferencia tecnológica: aquella demandada por la agricultura empresarial y los complejos agroindustriales con capacidad para generar y adaptar tecnología para los pequeños productores, descentralizar la investigación hacia las regiones y privilegiar la búsqueda de mayor habilitación de las economías campesinas.
- incentivar la coordinación de acciones entre los servicios estatales y de éstos con el mundo de los Organismo No Gubernamentales, para mejorar el uso de los recursos destinados a los pequeños productores.
- Incentivar mecanismos de crédito diferenciados de acuerdo a tipos de productores. Utilizar el crédito como instrumento para fomentar la organización productiva de los pequeños agricultores. Evaluar las experiencias de formas de otorgamiento adecuado para que los pequeños productores accedan al uso del crédito.
En la medida que el sector sufra los efectos del ajuste, en economías no estabilizadas, como son las de la subregión, es necesario tener presente el impacto de la evolución de los precios de los productos productores, para ello debería asumirse un mecanismo de subsidio, de manera clara y transparente.
- Asegurar mercados para los productos producidos por los pequeños productores, con mecanismos que consideren el incentivo de la competencia, pero que a la vez, efectivamente faciliten al campesino

el acceso a mercados y precios adecuados.

- Incentivar la instalación de agroindustrias vinculadas a los pequeños productores, como una forma de, por un lado, asegurar mercados, agregar valor a los productos y, por otro, generar empleo en el sector rural para detener la migración.
- Revisar las políticas de tierras, de titulaciones, legalización y tributación, en la medida que son elementos que dificultan la inserción de los pequeños productores al acceso a las políticas sectoriales, especialmente de crédito y comercialización.

b. Respeto de política de desarrollo rural y dinamización de las economías microregionales:

- La descentralización es fundamental para avanzar en políticas de desarrollo rural que impulsen la participación local. La importancia del protagonismo local y microregional está reconocida; sin embargo, es necesario caracterizar mejor lo que se entiende por microregión: hay diferencias metodológicas que llevan a definiciones diferentes. En general, a microregión no es unidad de planificación y ello dificulta su consideración para efectos de políticas.

- Como consecuencia de las políticas de sustitución de importaciones y el patrón urbano-industrial, el sector rural quedó al margen de los flujos de inversión. En condiciones favorables de rentabilidad del sector agropecuario, se debe generar conciencia de lo atractivo del espacio rural para inversiones en infraestructura productiva y social, tanto pública como privada.

- En el diseño de políticas es necesario considerar que la economía microregional no es sólo agropecuaria, sino que incluye el espacio urbano. Esto implica considerar creación de empleo no agrícola en el espacio microregional.

- Se estima que una forma de dinamizar las economías microregionales es apoyar la creación y fortalecimiento de organizaciones productivas campesinas y la participación efectiva de los productores en la fijación y administración de las políticas sectoriales a nivel local, provincial, regional y nacional.

c. Respeto de los sistemas institucionales para el desarrollo rural.

- En condiciones de escasez de recursos, la coordinación interministerial es una obligación que debe incentivarse y apoyarse con decisión política.

- En cualquier forma institucional que se considere adecuada en cada país debe considerarse: la descentralización de decisiones y la participación de técnicos y profesionales a nivel local, provincial, regional y nacional. Los organismos centrales deben constituirse solo en apoyos específicos a las regiones, a través de unidades especializadas.

- Es fundamental la participación de los productores en la elaboración de los diagnósticos que deben realizarse para detectar los problemas y sus soluciones. La creación de fondos locales y/o regionales para apoyar acciones de desarrollo rural y cuya asignación tengan participación los productores; es un camino interesante a explorar.

- Queda pendiente el tema del financiamiento para el desarrollo rural y esto asociado a la institucionalidad son temas que requieren de mayor análisis, evaluación y propuesta.

d. Respeto a la Cooperación Técnica y al Rol de IICA.

- Se sugiere la creación de una red de Desarrollo Rural a nivel subregional que permita un continuo y adecuado intercambio de información y de experiencias, de los procesos en marcha y de las evaluaciones que se han realizado y se realizarán.

- Se sugiere considerar cooperación técnica horizontal en el análisis de los problemas de regularización de tenencia de tierra, que afecta todos los países de la subregión. No se puede descartar el tema de reforma agraria como instrumento que permita viabilizar la economía campesina y la inversión social y productiva. Se estima que el problema de regularización fundiaria, al no ser abordado sería y adecuadamente, está impidiendo, entre otros, la inversión en el medio rural.

- Se sugiera definir mecanismos de cooperación horizontal que permitan efectivamente intercambio de técnico y profesionales que trabajen con pequeños productores en desarrollo

rural; de académicos; para incorporar la investigación en la acción de desarrollo rural; de productores como forma de transmitir sus experiencias y confrontar sus realidad.

- Se requiere de capacitación en el tema descentralización, fortalecimiento de entidades estatales y no estatales en administración y gestión local, en diagnóstico local microregional.

- Se requiere, en el mercado de la integración subregional, un apoyo para el tema de controles sanitarios (agrícolas y pecuarios) de manera de no duplicar esfuerzos y compatibilizar los mecanismos.

- En todo lo anterior se reconoce en el IICA un adecuado marco para apoyar estas iniciativas.

V. CLAUSURA

5.1 PALABRAS DE MANUEL CHIROBOGA: DIRECTOR DEL PROGRAMA III DEL IICA

Al llegar al momento final del Seminario debo señalar que sus resultados son muy positivos. Creo que cumplió con uno de los objetivos centrales del Programa de Desarrollo Rural del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, cual es generar foros para el intercambio de experiencias entre especialistas y funcionarios que trabajan en el ámbito del desarrollo rural.

En el tema de generación de políticas para el desarrollo rural y fortalecimiento de los sistemas institucionales para el mismo, consideramos que es imprescindible generar un nuevo conjunto de conceptos y metodologías que tengan claramente en cuenta el momento por el que pasa la Región y, en general, la economía mundial: una situación de mayor apertura económica y de mayor competitividad entre los países, que hace que grandes, medianos y pequeños productores deban enfrentar procesos cada vez más complejos.

Igualmente, estas políticas deben, a nuestro juicio, considerar el desafío del crecimiento productivo, que es el tema de la consolidación de los regímenes democráticos en nuestros países; el desarrollo rural debe ser visto no solamente como una palanca, un instrumento para la transformación y modernización de la economía campesina y del sector de pequeños productores, sino como un mecanismo central para el fortalecimiento de la democracia, de la capacidad de participación de los productores y de la legitimidad del sistema político en nuestra Región.

Para el área de generación de políticas y fortalecimiento del sistema institucional para el desarrollo rural, hemos definido una actividad dirigida a la capacitación de los recursos humanos, tanto técnicos como campesinos, involucrados en los procesos de desarrollo rural. Ante todo, el desarrollo rural es una política dirigida a mejorar la capacidad de desempeño de hombres y mujeres, de personas concretas que re-

quieran una mayor capacitación; como señalaba, es imprescindible generar nuevos paradigmas de acción, nuevos conceptos y metodologías; es imprescindible preparar a los técnicos con una visión más moderna y más abierta en los temas de desarrollo rural.

Una tercera área de concentración del Programa tiene que ver con la generación de fondos para el desarrollo rural; de hecho, nosotros consideramos que enfrentar los temas de pobreza rural y de pequeños productores requiere de mecanismos financieros específicos. Solamente si se generan fondos especiales, recursos especiales para este tipo de agricultor, estos van a llegar a los productores. La experiencia histórica de América Latina demuestra que cuando no existen fondos especiales para este tema, son otro tipo de productores los que tienen mayor eficiencia y capacidad de acceder a financiamientos adicionales.

Un cuarto tema, lamentablemente ausente en nuestras discusiones de este día, es el tema del papel de la mujer rural. Buena parte de la agricultura minifundista, agricultura campesina y de pequeños productores de la Región está en manos de mujeres; sea porque los hombres trabajan fuera de las parcelas, sea porque se vinculan a mercados laborales dinámicos. Este hecho tiene una serie de implicaciones para el desarrollo rural.

Estas cuatro áreas de concentración centrales del Programa se traducen en proyectos hemisféricos, a través de los cuales trabajamos. Precisamente, este Seminario se enmarca dentro de un Proyecto hemisférico dirigido a fortalecer los sistemas institucionales y a apoyar a los Gobiernos para el desarrollo rural.

Estamos convencidos que todos los proyectos hemisféricos, que llevan a la práctica los objetivos globales del Programa, deben realizarse sobre bases sub-regionales. Nuestra actividad se despliega de esa manera; talleres como el que estamos clausurando, los hemos programado

para la Subregión Andina y para Centro América y el Caribe, contribuyendo a generar, de esa manera, intercambios entre especialistas y funcionarios de alto nivel en el campo de políticas públicas y sistemas institucionales que tengan en cuenta los esfuerzos integradores de los países en cada subregión.

Creo que estas actividades sub-regionales deberían, en cierto momento, traducirse en la elaboración de proyectos subregionales, de tal manera de facilitar un intercambio más permanente en cada uno de estos ámbitos. Quisiera agregar que Seminarios como este demuestran la importancia que el intercambio de experiencias y la discusión conceptual y metodológica tiene para cada uno de los países.

Escuchando, señor Subsecretario, las conclusiones de los grupos de trabajo, se nota claramente el fuerte interés que tienen los especialistas en intercambiar conocimientos, experiencias y metodologías en campos conceptuales, como el de ahora, hasta aspectos más específicos, como pueden ser, por ejemplo, el papel de las organizaciones campesinas, de las cooperativas; o el mejoramiento de los sistemas de gestión y administración de los grupos campesinos para enfrentar economías más complejas y competitivas, como las actuales. Justamente el papel del IICA es promover este intercambio.

Esperamos que a partir de estos resultados y de la discusión fructífera de estos días, podamos

avanzar en un esfuerzo que permita concretar un intercambio para la elaboración de este sub-proyecto regional, para tratar de traducirlo en el menor tiempo posible en un esfuerzo de actividad conjunta en la Región. Una valiosa guía para ello será la publicación que realizaremos con el material aportado por los participantes en este evento.

Señor Sub-Secretario, no me queda más sino agradecerle profundamente por la atención que el Ministerio de Agricultura de Chile ha dado a este Programa, incluida su particular dedicación al mismo a través de su activa participación en los comentarios efectuados al trabajo Modernización Agrícola y Pequeña Producción presentado por Gerardo Müller. Quisiera también, por su medio, presentar un sincero agradecimiento a las autoridades del Instituto de Desarrollo Agropecuario y de la División de Estudios y Presupuesto, que también han participado en esta reunión.

Como Director del Programa III del IICA, quiero agradecer también, de manera muy especial a Alfredo Alonso, a cargo de la Representación del IICA en el país, quien no ha escatimado esfuerzos para apoyarnos en esta actividad; por su intermedio además quiero agradecer a todo el personal de la Representación que nos ha apoyado a lo largo de estos días.

Muchas gracias.

5.2 PALABRAS DE MAXIMILIANO COX, SUBSECRETARIO DE AGRICULTURA DE CHILE

Para clausurar este evento, quiero decir algunas palabras sobre el significado que tiene para el Gobierno de Chile, y para el Ministerio de Agricultura en especial, la realización de este Seminario.

El haber planteado el tema del desarrollo rural y los pequeños agricultores en los inicios del Gobierno democrático, representa una indicación y un apoyo muy importante para su gestión. Ocurre que nosotros nos sentimos, en cierta medida, que estamos remando contra la corriente cuando tratamos de resaltar este tipo de temas. Cuando uno observa los que fueron los temas principales en este país en los últimos años y lo que son los temas actuales, incluso a nivel internacional, esto de hablar de la pobreza y del desarrollo rural no calza; como que esta es la época en que hay que hablar de finanzas internacionales, de papeles que se transan o de bonos; en fin, de una cantidad de cosas que van, en muchos casos, a ahogar el desarrollo de los sectores más pobres de las áreas rurales. Sin embargo, este es un objetivo en el cual está empeñado el Gobierno.

En ese sentido, debo resaltar el profundo agradecimiento que tiene el nuevo Gobierno con el Instituto Interamericano de Cooperación

para la Agricultura, porque no sólo nos apoya con este tipo de iniciativas, que permiten introducir este tema en la preocupación del país, sino que todos sus programas de cooperación técnica están siendo puestos a disposición de las nuevas autoridades, y eso nosotros lo apreciamos muy profundamente.

Quiero destacar, entonces, la labor que ha desarrollado el IICA, tanto a nivel Costa Rica, como especialmente a nivel de la Representación en Chile. Al respecto me hago parte de lo señalado por Manuel Chiriboga, ya que tanto el Representante, Alfredo Alonso, como el personal de la Oficina en Chile, han ido más allá del deber, como se dice, al estar constantemente apoyando y ayudando la acción del Gobierno.

También quiero agradecer a las personas que han participado en el Seminario y agregar que esperamos la publicación respectiva, la que nos permitirá, seguramente, ir desarrollando en forma más eficiente las políticas diferenciadas que queremos dirigir hacia la pequeña agricultura. Por último, quiero manifestarles la mejor disposición de este Ministerio, sobre todo para las visitas extranjeras, para atenderlos en lo que sea.

Muchas gracias.

VI. ANEXOS

6.1 PREGUNTAS DE ORIENTACIÓN PARA LOS GRUPOS

Para orientar el trabajo realizado por los grupos hacia el tratamiento de temas comunes, la coordinación del evento formuló un conjunto de preguntas que interesaba responder con la participación de todos los asistentes, ellas son:

1. ¿Cómo inciden las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre los pequeños productores de la Región y qué sugerencias harían Uds. para que éstas dinamicen a los diversos tipos de pequeños productores y campesinos?

2. ¿Qué objetivos y características deberían tener las políticas de Desarrollo Rural destinadas a dinamizar las economías microrregionales para que éstas incorporen las necesidades de los pequeños productores y campesinos? (producción, comercialización y financiamien-

to; empleo, agrícola y no agrícola; infraestructura productiva y social).

3. ¿Qué modificaciones es necesario hacer a los sistemas institucionales para el Desarrollo Rural, de manera que éstos aseguren simultáneamente el apoyo político nacional, la descentralización y la participación de la población rural?

4. ¿Qué sugerencias haría respecto a:

- La cooperación técnica entre los países del área en el campo del Desarrollo Rural.
- El papel del IICA como instancia dinamizadora de esta cooperación horizontal.

6.2 NÓMINA DE ASISTENTES AL SEMINARIO

Nombre	País
Delia Acevedo	Argentina
José Catalano	Argentina
Alfredo Alvarez de Toledo	Argentina
Susana Aparicio	Argentina
Eugenio Díaz Bonilla	Argentina
Benjamín Martínez	Brasil
Euler Lázaro de Morais	Brasil
Paulo Dante Coelho	Brasil
José Aldro Luis de Oliveira	Brasil
Geraldo Müller	Brasil
Domingo Rivarola	Paraguay
Basilio Nikiporoff	Paraguay
Guillermo Céspedes	Paraguay
Juan Notaro	Uruguay
Eduardo Morató	Uruguay
Rodolfo Nin Novoa	Uruguay
Orlando Plaza	Perú

Germán Escobar	Colombia
Manuel Chiroboga	IICA - Programa III
Luis Marambio	IICA - Programa III
Alex Barril	IICA - Chile
Jorge Ramsay	IICA - Chile
Jorge Sariego	IICA - Chile
Waldo Bustamante	IICA - Chile
Guillermo Moreno	IICA - Chile
Arnaldo Chibbaro	IICA - Chile
Leopoldo Sandoval	FAO - Regional
André de Courville	Francia
Silvia Gálvez	INIA - Chile
Alejandro Plon	Chile
Cecilia Leiva	GIA - Chile
Rigoberto Rivera	GIA - Chile
Lidia Baltra	GIA - Chile
Carlos Furche	JUNDEP - Chile
Francisco González	AGRARIA - Chile
Mercedes Prieto	Chile
María Eugenia Núñez	Chile
Manuel Arroyo	Universidad de Chile - Chile
Norma Saavedra	Universidad de Chile - Chile
Patricio del Real	AGRA - Chile
José Valderrama	AGRA - Chile
Marta Vega	AGRA - Chile
Orlando Peñaloza	INPROA - Chile
Jaime Busquet	INPROA - Chile
Tomás Cox	CEDRA - Chile
Marcela Gajardo	MIPLAN - Chile
Pedro Ramírez	MIPLAN - Chile
René Parker	INDAP - Chile
Hernán Rojas	INDAP - Chile
María Inés Ochoa	INDAP - Chile
Raúl Ruiz-Esquide	INDAP - Chile
Juan Carlos Reyes	OCAC - Chile
César Morales	CEPAL
Andrés Díaz	Ministerio Educación - Chile



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica - Tel.: 29-02-22 - Cable: IICASANJOSE - Telex: 2144 IICA.
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA SC, FACSIMIL (506)294741 IICA COSTA RICA