



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit
(GTZ) GmbH

IICA



IICA-CIITA

LINEAMIENTOS CONCEPTUALES PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE Y EQUITATIVO

Luis López Cordovez

IICA
A1/
93-

PROGRAMA III: ORGANIZACION Y ADMINISTRACION
PARA EL DESARROLLO RURAL

¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 33 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura (JIA) y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una amplia presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 16 Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1993, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional. Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco Programas que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercio e Integración; y Sanidad Agropecuaria.

Los Estados Miembros del IICA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Fungen como Observadores Permanentes: Alemania, Austria, Bélgica, Comunidades Europeas, España, Federación de Rusia, Francia, Hungría, Israel, Italia, Japón, Portugal, Reino de los Países Bajos, República Arabe de Egipto, República de Corea y Rumania.





Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit
(GTZ) GmbH



Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

13 JUN 1994

IICA - CIDIA

IICA-CIDIA

LINEAMIENTOS CONCEPTUALES PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE Y EQUITATIVO

Luis López Cordovez¹

¹ Consultor IICA-GTZ.

00008409

1111
SERIE A1/SC

93-15

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
Junio, 1993.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del IICA.

Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA.

El Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola (CIDIA), a través de su Servicio Editorial e Imprenta, es responsable por la revisión estilística, levantado de texto, montaje, fotomecánica e impresión de esta publicación.

López Cordovez, Luis

Lineamientos conceptuales para el desarrollo rural sostenible y equitativo / Luis López Cordovez. — San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural, 1993.

116 p. ; 23 cm — (Serie Publicaciones Misceláneas / IICA, ISSN 0534-5391 ; no. A1/SC-93-15)

1. Desarrollo rural. 2. Desarrollo sostenible. 3. Equidad.
I. IICA. Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural. II. Título. III. Serie.

AGRIS E14

DEWEY 307.72

SERIE PUBLICACIONES
MISCELANEAS

ISSN-0534-5391
A1/SC-93-15

Junio, 1993
San José, Costa Rica

*Este documento forma parte de los trabajos
realizados con el apoyo técnico y financiero
del Proyecto IICA/GTZ.*



INDICE

	Página
RESUMEN	7
SUMMARY	11
INTRODUCCION	15
A. SINTESIS HISTORICA DE CONCEPTOS Y ENFOQUES ESTRATEGICOS	17
1. Fundamentos conceptuales: Su evolución	17
a) <i>Los conceptos desarrollo agrícola, desarrollo rural y reforma agraria</i>	17
b) <i>El concepto de desarrollo rural integral</i>	20
c) <i>Vacios conceptuales respecto a sostenibilidad de la reforma agraria y del desarrollo rural</i>	24
d) <i>La agroforestería y el desarrollo rural</i>	26
e) <i>Proyectos sociales forestales</i>	28
2. Secuencia histórica de los modelos de desarrollo rural	28
a) <i>Desarrollo de la comunidad</i>	28
b) <i>Reforma agraria</i>	29
c) <i>La modernización de la agricultura</i>	32
d) <i>Desarrollo rural integrado</i>	33
e) <i>Proyectos sociales forestales</i>	38
B. ANALISIS DE EXPERIENCIAS DE DESARROLLO RURAL SELECCIONADAS EN AMERICA LATINA	39
1. Países con programas nacionales	39
a) <i>Colombia</i>	39
b) <i>Ecuador</i>	43
c) <i>México</i>	47

2.	Países con programas regionales	50
	a) <i>Brasil: Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural del Nordeste (PAPP)</i>	50
	b) <i>Honduras: Desarrollo Rural Integrado de la Región Occidental (PRODERO)</i>	53
3.	Perú: Proyecto de Desarrollo Rural en Microrregiones (PRODERM)	55
4.	Comentarios conclusivos	57
C.	CONSIDERACIONES EN TORNO A UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE Y EQUITATIVO	61
1.	Consideraciones generales	61
	a) <i>Indicadores de pobreza rural</i>	61
	b) <i>Indicadores de uso de los recursos naturales</i>	63
2.	El concepto de desarrollo sostenible y equitativo.	65
3.	Un concepto ampliado y moderno de desarrollo rural	66
4.	Principios de un nuevo enfoque estratégico para el desarrollo rural	70
D.	CRITERIOS DE POLITICA Y ORDENAMIENTO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE Y EQUITATIVO	79
1.	Política de desarrollo rural y política macroeconómica	79
2.	Criterios diferenciados de política	82
	a) <i>Áreas prioritarias</i>	82
	b) <i>Áreas críticas</i>	85
	c) <i>Áreas instrumentales</i>	90
3.	Ordenamiento institucional	91
	BIBLIOGRAFIA	97
	ANEXOS	101

RESUMEN

En 1990, alrededor de 130 millones de personas —28% de la población latinoamericana— conformaban la sociedad rural, de las cuales casi 80 millones vivían en condiciones de pobreza, es decir el 61% de la población campesina. Siendo los trabajadores sin tierras y los agricultores con escasos terrenos los más severamente afectados por la pobreza rural, que son los beneficiarios potenciales y prioritarios del desarrollo rural.

El mejoramiento de los niveles de vida de la población del campo ha estado a la par con el creciente deterioro de los recursos naturales, originado por tratar las tierras y bosques como bienes de consumo. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en los años ochenta se deforestaron 8.4 millones de hectáreas de bosques tropicales, considerados como bancos de tierras para la expansión de la frontera agrícola. La erosión, desertificación, salinización y el uso indebido de tierras muy productivas, han continuado degradando la base de recursos naturales de los países de la región. Las medidas eficaces que se han adoptado para detener esa tendencia, han sido pocas.

En la conformación de los fundamentos conceptuales iniciales del desarrollo rural, incidió poderosamente la separación de las actividades productivas en sectores económicos, con el propósito de diseñar políticas para influenciar y orientar el crecimiento de las producciones de cada sector de la economía nacional y tratar de articular el crecimiento conjunto entre varios de ellos. De ese modo, la agricultura, fundamento económico de la sociedad rural, pasó a ser considerada como sector agrícola, cuyo desarrollo tenía requerimientos específicos en términos de políticas y de organización institucional.

La constelación de percepciones, interpretaciones y la acumulación de evidencias empíricas sobre la coexistencia de las economías empresarial y campesina, y sobre los procesos de diferenciación y funcionalidad que entre ellas ocurren, se tradujo en la conformación de criterios estructurales que influyeron para que los agricultores pobres y los trabajadores del campo se convirtieran en el centro de las preocupaciones, formulaciones conceptuales, métodos de trabajo y arreglos institucionales propios del desarrollo rural.

Las funciones tradicionales asignadas a la agricultura en las políticas generales de crecimiento, se redujeron a producir alimentos y materias primas, traspasar mano de obra a las ciudades, generar divisas y transferir ingresos para financiar el desarrollo global, y el de las industrias en particular. Esas funciones justificaron en buena medida las discriminaciones en contra de la agricultura y el papel residual que se le asignó, y, por otra parte, su agregación no conformó una suficiente capacidad de presión por parte del sector agrícola para que se reorientara la estrategia general de desarrollo.

Los principios humanistas elaborados en torno al desarrollo rural, el carácter de opción alternativa a la reforma agraria y de mecanismo para luchar contra la pobreza campesina con que se le revistió, en general, resultaron ser demasiado abstractos o irreales; debido a ello, su base conceptual se disoció de los principios operativos del modelo restringido de desarrollo rural, aplicado por los países latinoamericanos y que fue residual en relación con el crecimiento agrícola.

La aplicación de criterios sectoriales y estructurales determinó que para el ámbito rural se diseñaran e implementaran líneas de acción paralelas, entrecruzadas, desbalanceadas y con frecuencia conflictivas. Unas, se ocuparon de la eficiencia económica de la agricultura, de su integración al resto del sistema económico nacional y de su inserción en los mercados internacionales; otras, se preocuparon de los agricultores pobres mediante políticas diferenciadas de apoyo a la producción, y otras fueron de carácter asistencial a fondo perdido. Los principios fundamentales del desarrollo rural no incorporaron consideraciones analíticas relativas a la función que los recursos naturales y las actividades forestales desempeñan en el logro de un crecimiento sostenido y equitativo.

A nuestro juicio, más importante que intentar hacer un balance objetivo de los costos y beneficios del desarrollo rural, o justificar o

rebatir el ambiente pesimista que lo rodea, es procurar contribuir a que se estructure un enfoque estratégico novedoso y realista que saque a la agricultura, y por tanto al desarrollo rural, del papel residual y supeditado al crecimiento de la industria. Simultáneamente hay que encontrar nuevos rumbos para transformar la economía campesina en una actividad sostenible y productiva; el desafío radica en comprender y valorar el papel de los recursos naturales y las contribuciones potenciales que el manejo sostenible de los bosques y las técnicas de agroforestería pueden hacer al logro de esos propósitos.

Para nuestro juicio, es necesario definir un concepto revisado, ampliado y moderno de desarrollo rural que incluya abiertamente a la agricultura y a las actividades forestales entre sus componentes. Se debería entender por desarrollo todos los esfuerzos e intervenciones destinadas al crecimiento sostenible y equitativo de todas las formas de actividad económica; todas las intervenciones y medidas encaminadas a modificar la estructura agraria e incentivar la participación rural; todas las inversiones en formación de capital y todas las prestaciones de servicios sociales que se realizan en el ámbito rural. Un desarrollo así, atacaría las raíces profundas de la pobreza en el campo y no solo sus manifestaciones más relevantes. Tendría un carácter transformador incuestionable, dado que incluiría todas las dimensiones y procesos que competen a la sociedad y economía rurales.

Un desarrollo más equilibrado entre agricultura e industria y entre las economías rural y urbana-industrial es condición ineludible para acelerar el crecimiento sostenible, estimular la creación de nuevas fuentes de trabajo, mejorar la distribución del ingreso, reducir el precio final de los bienes de consumo y diversificar la oferta exportable. Ese nuevo estilo de desarrollo permitirá explotar acertadamente el potencial de crecimiento del ámbito rural y que el ámbito urbano capitalice el mayor dinamismo inducido por aquel.

Redefinir el concepto y la práctica del desarrollo rural, implica dar a la sociedad rural la posibilidad de que intervenga efectivamente en la definición de las políticas macroeconómicas y en la asignación de los recursos fiscales; permitirá, asimismo, que pueda participar y ejercer influencia en la resolución de los conflictos que surgen entre las diferentes actividades productivas y en la corrección de las distorsiones, deficiencias y desigualdades que han caracterizado el desarrollo adoptado por los países latinoamericanos.

Los fundamentos conceptuales del enfoque estratégico ampliado y renovado para el desarrollo rural, descansan en cinco principios que tienen relación con: su capacidad de generar crecimiento sostenible; su compatibilidad con la gestión macroeconómica; sus aportes a la generación de empleo y a la redistribución de ingresos; la descentralización de la capacidad de decisión y desconcentración de recursos en el nivel de microrregiones y, finalmente, con el compromiso que deben asumir los agricultores y otros pobladores rurales con las acciones gubernamentales relacionadas con su bienestar y progreso.

De estos cinco principios, emergen criterios diferenciados sobre política; unos tienen que ver concretamente con la necesidad de que la nueva política de desarrollo rural no se desentienda de los objetivos, limitantes y condicionantes de la política macroeconómica ni de la relacionada con los recursos naturales, dado que en ausencia de una adecuada integración entre ellas, el desarrollo rural continuará siendo marginal y dañino. Otros derivan de las directrices de política que emanan de las interacciones y funcionalidad de una estrategia única de desarrollo rural, y que pueden ser diferenciadas en áreas prioritarias, críticas e instrumentales. Las primeras comprenden las más inmediatas y dinámicas potencialidades de desarrollo rural y de sus contribuciones a un exitoso desarrollo global sostenible y equitativo; las segundas abarcan los problemas críticos y seculares cuya solución condiciona el logro de ambas estrategias —rural y global— en el corto plazo. Entre las instrumentales se encuentran las áreas de política, que más que un fin en sí mismas, constituyen requisitos para alcanzar los objetivos económicos, sociales y de sostenibilidad del desarrollo rural.

El logro del desarrollo sostenible y equitativo está condicionado por factores económicos y requisitos institucionales que influyen sobre el contenido y alcances de las estrategias económicas, por la manera que éstas se formulan y aplican y las modalidades de interacción entre los agentes públicos y privados. Para que la estrategia de desarrollo rural propuesta pueda ser implementada con éxito, será necesario lograr un nuevo balance de poder en la toma de decisiones, y que los recursos naturales, los acervos de conocimientos e institucionales disponibles y la experiencia acumulada puedan ser potenciados por la participación organizada de interlocutores institucionales y privados muy próximos y localizados en espacios microrregionales.

SUMMARY

In 1990, rural Latin America had 130 million people, representing 28% of the total population. Almost 80 million of them —61% of the rural population— were destitute. The most affected by rural poverty were the landless workers and farmers with insufficient land; these people are the main beneficiaries of rural development.

Improvement in the welfare of the rural population has gone hand in hand with increasing deterioration of natural resources, because land and forests have been regarded as consumer goods. According to United Nations Food and Agricultural Organization (FAO), 8.4 million hectares of tropical forests —considered as land banks for the expansion of the agricultural frontier— were deforested in the 1980s. Erosion, desertification, salinization and improper use of productive land have continued with the degradation of the natural resource base of the countries of the region. Few effective measures have been adopted to alter this trend.

The early conceptualization of rural development was greatly influenced by the separation of productive activities into economic sectors, in order to design policies to influence and orient the growth of production in each sector of the national economy; attempts to coordinate this growth involved specific requirements in terms of policy and institutional organization.

The constellation of perceptions and interpretations of the entrepreneurial and peasant economies, together with the accumulation of empirical evidence of their coexistence, differences and the functional relations between them, gave rise to structural criteria that placed poor farmers and agricultural workers at the center of the concerns, conceptual formulations, working methods and institutional arrangements of rural development.

The traditional functions assigned to agriculture by overall development policies were limited to the production of foodstuffs and raw materials, the provision of manpower to cities, the generation of foreign exchange, and the transfer of income to finance development in general, and industrial development in particular. Those functions, by and large, justified discrimination against agriculture and the residual role assigned to it. The agricultural sector as a whole was incapable of exerting enough pressure to change the overall development strategy.

The humanist principles that have been elaborated concerning rural development, and its characterization as an alternative to agrarian reform and a means of combating rural poverty, generally turned out to be too abstract or unrealistic. Accordingly, the conceptual basis of rural development departed from the operative principles of the restricted model of such development then being applied in the Latin American countries. That model placed rural development in a residual position *vis-à-vis* agricultural development.

The application of sectoral and structural criteria led to the design and implementation of lines of action for the rural sector that were parallel, overlapping, unbalanced and often in conflict. Some of them dealt with the economic efficiency of agriculture, its integration into the rest of the national economic system and its insertion into international markets. Other were more concerned about poor farmers and implemented differentiated policies to support production. Still others were aid programs that provided grants. The fundamental principles of rural development did not incorporate analytical considerations related to the role of natural resources and forestry activities in the achievement of sustainable and equitable growth.

In our judgement, instead of trying to provide an objective balance of the costs and benefits of rural development or to justify or refute the pessimism that surrounds it, it is more important to help build a new, realistic strategic focus that would remove agriculture, and therefore rural development, from its traditional role as residual and subordinate to industrial development. Concurrently, there is a need to identify new ways of transforming peasant economies into sustainable and productive activities. The challenge lies in understanding and assigning importance to the role of natural resources, and the potential contribution that can be made by a sustainable management of forests and agro-forestry techniques toward the achievement of these objectives.

We need a revised, broader and more modern concept of rural development that would openly include agriculture and forestry activities among its components. The concept of rural development should include all efforts and projects for the sustainable and equitable growth of all forms of economic activity; all projects and measures to modify the agrarian structure and promote rural participation; all investments in capital formation; and all social services provided in rural areas. Development thus understood would attack the deep roots of rural poverty, not only its more obvious symptoms. It would be unquestionably transformative, since it would include all the dimensions and processes that pertain to rural society and economy.

A more balanced development between agriculture and industry, and between the rural and urban-industrial economy, is an essential prerequisite for accelerating sustainable growth, encouraging the generation of new sources of employment, improving income distribution, reducing the final price of consumer goods and diversifying exportable support. This new development style will permit a correct exploitation of the development potentials of rural areas, and will allow urban areas to capitalize on the greater dynamism induced by it.

Redefining the concept and practice of rural development entails offering rural society the possibility of intervening effectively in the determination of macroeconomic policies and the allocation of government resources. It would also allow rural society to participate and exert influence in resolving the conflicts that arise between different production activities, and correcting the distortions, deficiencies and inequalities that have characterized Latin American development.

The conceptual bases of a broader strategic focus on rural development rest on five principles: these relate to its capacity to generate sustainable growth; its compatibility with macroeconomic management; its contribution to job creation and income redistribution; the decentralization of decision-making and deconcentration of resources at the microregional level; and, finally, the commitment needed from farmers and other rural dwellers to government actions in favor of their well-being and progress.

These five principles give rise to differentiated policy criteria. Some deal concretely with the need for the new rural development strategy not to ignore the objectives, limitations and determinations of macroeconomic policy, nor of the natural resources policy, since if these two policies are

not suitably integrated, rural development will continue to be marginal and deteriorating. Other criteria stem from the policy directives that arise from the interactions and functional relations of a single rural development strategy. These interactions and functional relations can be categorized as priority, critical or instrumental areas. The priority areas involve the more immediate and dynamic or instrumental areas. The priority areas involve the more immediate and dynamic potential of rural development and its contributions to a successful, sustainable and equitable overall development. The critical areas encompass the pivotal, long-standing problems on whose solution the success of both strategies—rural and general—depend in the short term. The instrumental areas include those policy areas that are not ends in themselves, but rather requirements for attaining the economic, social and sustainability objectives of rural development.

Achieving a sustainable and equitable development depends on economic factors and institutional requisites that influence the content and scope of economic strategies, how these strategies are formulated and applied, and the way public and private agents interact. In order that the rural development strategy proposed here can be successfully implemented, it is necessary to achieve a new balance of power in decision-making, in which natural resources, the institutional knowledge available and accumulated experience can be strengthened by the organized participation of institutional and private actors.

INTRODUCCION

El objetivo central de los términos de referencia definidos para elaborar este documento fue formular un marco conceptual para el desarrollo rural, que incorpore explícitamente la sostenibilidad. Las tareas por cumplir con ese propósito comprendieron:

- Efectuar un análisis histórico de los conceptos, enfoques estratégicos y modelos operativos de desarrollo rural, adoptados y aplicados por los países latinoamericanos.
- Examinar experiencias nacionales seleccionadas de desarrollo rural, sus fundamentos conceptuales, métodos de trabajo, arreglos institucionales, y valorar sus resultados. Esto último debió ser hecho en función de sus capacidades para generar y distribuir ingresos en condiciones de sostenibilidad.
- Elaborar consideraciones y argumentos que permitan redefinir los fundamentos conceptuales, y proponer un enfoque estratégico para que el desarrollo rural sea funcional a la consecución del desarrollo sostenible y equitativo.
- Sugerir criterios de política y para el ordenamiento institucional, que una estrategia de desarrollo rural podría incorporar para contribuir poderosamente al desarrollo sostenible y equitativo.

Para elaborar este documento se adoptó un método de trabajo basado en dos proposiciones: la primera emergió del análisis retrospectivo y testimonia que los fundamentos conceptuales y enfoques estratégicos convencionales tuvieron alcances restringidos y generaron impactos congruentes con su limitada base conceptual y con los principios operativos que de aquella derivaron. La segunda sostiene que no se ha valorado adecuadamente el potencial de crecimiento de un desarrollo

rural conceptualmente renovado, ampliado y estructurado apropiadamente dentro de una estrategia global de desarrollo sostenible y equitativo.

La necesidad de replantear el desarrollo rural está siendo debatida en diversos foros gubernamentales, privados, académicos e internacionales. El contenido de este documento apunta a estimular ese debate, con reflexiones y argumentos anclados, tanto en las interacciones y complementaridades que existen entre las sociedades rural y urbano-industriales, que deben ser explotadas en su mutuo beneficio, como en las funciones de los recursos naturales y las construcciones potenciales del manejo acertado de los bosques y de las técnicas de agroforestería, hacia el logro de un efectivo desarrollo rural sostenible y humano.

A. SINTESIS HISTORICA DE CONCEPTOS Y ENFOQUES ESTRATEGICOS

1. Fundamentos conceptuales: Su evolución

a) *Los conceptos desarrollo agrícola, desarrollo rural y reforma agraria*

El análisis retrospectivo de la base conceptual del desarrollo rural parte del vocablo rural, que en sentido estricto significa lo que pertenece o es relativo al campo y a las labores que en él se realizan. Como expresión socioeconómica se refiere al ámbito donde se vinculan la población y los recursos naturales y se realizan las actividades productivas primarias. Estas son influenciadas por los procesos demográficos, las estructuras sociales y productivas, las relaciones económicas y de poder, las instituciones agrarias, las políticas públicas globales y sectoriales y por la racionalidad económica o de supervivencia de los agentes sociales rurales.

La concepción económica y el método de análisis aplicado a comienzos de los años cincuenta, buscaron en esencia lograr el crecimiento de la industria, la penetración de tecnología moderna en los demás sectores económicos, en particular en la agricultura, e inducir una transformación de las estructuras del agro. Esa base conceptual para el conjunto de las economías y las sociedades latinoamericanas, condujo a la conformación de un Estado modelado alrededor de una función crucial: generar políticas y acciones para promover y dirigir el crecimiento económico centrado en las manufacturas; aquél debió intervenir para proteger el mercado interno, incentivar la adquisición de divisas, expandir la formación de capital físico y el establecimiento de servicios públicos y fomentar la inversión privada.

Para cumplir esas funciones, impulsó estrategias de crecimiento económico orientadas al mercado interno y caracterizadas por el diseño y la aplicación de políticas económicas que condujeron a una relación de intercambio sesgada persistentemente en contra de las exportaciones, lo que le permitió captar y transferir el superávit de la agricultura —dado que dominaban las explotaciones agrícolas— hacia la inversión en industrias (López Cordovez 1991).

El énfasis mantenido en el incremento de la producción industrial generó desequilibrios sectoriales agudos, lo que repercutió sobre el dinamismo y la composición de la producción agrícola. El Estado en su afán de cumplir con su responsabilidad de fomentar y dirigir el crecimiento de cada sector económico, fue asumiendo un número cada vez mayor de funciones y diseñó múltiples formas de intervenir en la evolución del comportamiento productivo sectorial. Surgió así el concepto de desarrollo agrícola, por el que se entendió el conjunto de esfuerzos orientados a lograr el crecimiento y la diversificación de la producción y a elevar la productividad.

El desarrollo agrícola así concebido estuvo orientado básicamente a ampliar la plantación de cultivos permanentes, diversificar la producción de granos, mejorar los sistemas de manejo y alimentación del ganado, incorporar rápidamente a las industrias las producciones avícola y porcina, expandir el área bajo riego, ampliar la infraestructura de comunicaciones y de transporte y establecer el contexto institucional necesario para que se expandan las bases físicas, biológicas y mecánicas de la producción. Todo ello imprimió dinamismo y fluidez al accionar de las fuerzas productivas, generó cambios en las relaciones intra- e intersectoriales y facilitó la integración de la agricultura al desarrollo global.

La base conceptual del desarrollo agrícola fue de carácter técnico, asociado a requerimientos de políticas e incentivos indispensables para que la agricultura pudiese concretar su potencial productivo. Este propugnó en esencia el aumento de la productividad bajo el signo de la revolución verde, la expansión del capital físico y la conformación de un contexto institucional coherente con los requerimientos de una agricultura en continuo aumento. La trayectoria del comportamiento productivo agrícola latinoamericano era congruente con esos fundamentos conceptuales del desarrollo agrícola. En ellos, de modo explícito o subyacente, descansaba el convencimiento de que el crecimiento de la producción generaría, por derrame, mejoramientos sociales y de las

condiciones de vida en el campo. Esas esperadas derivaciones y repercusiones no se concretaron; por el contrario, se amplió la brecha en la productividad, el ingreso y el bienestar entre el empresariado agrícola y el campesinado latinoamericanos, lo que contribuyó a que en la mayoría de países persista e incluso aumente, en términos relativos, la pobreza rural. Dicho en otros términos, tuvo lugar una peculiar forma de crecimiento agrícola sin desarrollo social rural (López Cordovez 1991).

Desde su inicio, el análisis socioeconómico de las bases de sustentación del crecimiento de la agricultura, puso en relieve la heterogeneidad social y productiva, característica del ámbito rural de los países de la región. El tamaño de la propiedad fue el criterio básico empleado para conformar tipologías de productores y condujo, de un lado, a la descripción y análisis del complejo latifundio-minifundio y, por otra parte, a la diferenciación de los productores en grandes, medianos y pequeños. Esa aproximación analítica destacó las dificultades específicas de orden físico, financiero y técnico propias de los agricultores pobres y planteó que sin intervención del Estado no era esperable que ellos aumentaran su producción y elevaran su productividad. Se decidió, entonces, diseñar y ejecutar acciones diferenciadas en su favor, centradas en el mejoramiento de sus sistemas productivos, en darles facilidades crediticias y para la comercialización de sus cosechas, y en expandir la infraestructura física. Al conjunto de los esfuerzos y acciones destinados a beneficiar a los agricultores pobres se denominó desarrollo rural.

En la práctica, los principios fundamentales iniciales del desarrollo rural no pasaron de ser una modalidad de desarrollo agrícola, centrada en los pequeños productores económicamente viables, a pesar de los argumentos de carácter humanista elaborados al respecto. Se postuló que el hombre debe ser el sujeto y el objeto de los esfuerzos del desarrollo rural; que la tarea debe ser hecha por él y para él. Esa filosofía no llegó a plasmarse ni en el diseño de los modelos de desarrollo rural, ni en sus métodos de trabajo.

El Informe 1991 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) trata sobre el desarrollo humano y con base en una sólida argumentación pone en relieve que los hombres, las mujeres y los niños deben ser el centro de atención y a su alrededor debe forjarse el desarrollo (PNUD 1991). Más adelante se vuelve a considerar esta concepción del desarrollo.

En 1961, los países latinoamericanos aprobaron la "Carta de Punta del Este", documento cuyo contenido resume un largo proceso de análisis y discusión sobre la necesidad de modificar el orden agrario instituido, para lograr justicia distributiva y aumentos en la productividad. Dicho documento marcó nuevos rumbos conceptuales en el pensamiento oficial sobre el efecto restrictivo que para el desarrollo económico y social tenía la trama estructural e institucional agraria, heredada del pasado.

En los años sesenta, experiencias nacionales relevantes contribuyeron a la evolución conceptual de la reforma agraria, que llegó a ser considerada como el instrumento que permitiría reestructurar el ámbito rural y asegurar el desarrollo de las formas de producción campesinas. De un concepto inicial de redistribución simple de la tierra, se pasó a una percepción analítica multidisciplinaria, que abarcó aspectos técnicos, económicos y sociales e incorporó principios de crecimiento con equidad, redistribución del poder económico y político, y participación popular. Posteriormente, surgieron otras cuestiones que se añadieron a esa base conceptual ampliada, como la función de la mujer en el desarrollo rural y de las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Un análisis en profundidad de los elementos históricos, ideológicos, conceptuales, políticos y jurídicos de la reforma agraria sobrepasa ampliamente los términos de referencia acordados para elaborar este documento. Lo que interesa destacar al respecto es que los procesos de reforma agraria fueron el resultado de consensos conceptuales, analíticos, políticos y técnicos sobre la importancia de forjar nuevas estructuras agrarias estables, eficientes y participativas, que debían permitir que el campesino asumiera su propio destino social, económico, cultural y personal. Cabe asimismo poner en relieve que, en el establecimiento de las bases de los procesos de reforma agraria, influyeron las movilizaciones campesinas, como ocurrió en Honduras, Perú, Ecuador, Panamá, República Dominicana y México.

b) El concepto de desarrollo rural integral

A comienzos de los años setenta se tuvo una percepción analítica sobre los impactos en el ámbito rural de procesos tales como la metropolización y la urbanización, el desarrollo de los mercados financieros, la expansión de los mercados internos y de la sociedad de consumo. Se reconoció que esos procesos constitúan el trasfondo que permitía entender la modernización de la agricultura. Se estudiaron los efectos concentradores

y excluyentes de esa modernización al interior del medio rural y se destacó que había acentuado la diferencia entre las estructuras económicas y sociales del agro y reforzado la integración de aquellas al funcionamiento y evolución del conjunto de las economías nacionales. Se acumularon evidencias empíricas sobre la coexistencia de las economías empresarial y campesina; se identificaron las características básicas de la organización socioeconómica de la unidad familiar rural y de los procesos de diferenciación que entre ellas ocurren.

La constelación de percepciones e interpretaciones analíticas sobre la naturaleza y dinámica de la economía campesina, junto con la conformación de indicadores sobre los condicionantes y dimensiones de la pobreza rural, influyeron para que el agricultor pobre y los trabajadores agrícolas se convirtieran en el centro de las preocupaciones y formulaciones conceptuales relacionadas con el crecimiento con equidad. Ello derivó en la necesidad de revisar y ampliar el concepto de desarrollo rural y de cambiar la naturaleza y el contenido de sus propósitos y de las acciones por realizar. Coincidiendo con un severo desgaste de los programas y actividades de reforma agraria, que prácticamente se estaban deteniendo, surgió, temprano en los años setenta, una concepción enriquecida de desarrollo rural, entendida como modalidad de intervención estatal integral, destinada a incrementar la productividad de las unidades campesinas, como requisito previo para reducir y más adelante acabar con la pobreza rural, al proporcionar servicios técnicos y sociales básicos, y organizar a los campesinos para que participaran en actividades encaminadas a satisfacer sus necesidades.

La concepción integral del desarrollo rural se fundamentó en la connotación que la pobreza rural no constituye un problema estrictamente económico, sino que tiene ingredientes sociales, políticos, culturales e institucionales. Esa percepción concluyó que la pobreza debía ser atacada en todas sus dimensiones.

El concepto de desarrollo rural integral (DRI) implicó la definición de objetivos múltiples: crecimiento de la producción y productividad, mejoramiento social y formación de capital físico; implicó también tratar de integrar componentes funcionales desconectados o poco relacionados entre sí, pero tenían como característica común que todos ellos implicaban inversiones para apoyar el proceso productivo agrícola, para establecer servicios técnicos y sociales y para expandir la infraestructura física y social. Finalmente, implicó la necesidad de hacer arreglos

institucionales y de establecer una rutina de coordinación, en un contexto de participación de los beneficiarios, entre los diversos organismos sectoriales, a los que se asignaría la responsabilidad de intervenir en la ejecución de los programas y/o proyectos DRI.

Al término de los años setenta, empezaron a tener apoyo político los planteamientos relacionados con la necesidad de que los programas DRI contaran con una política nacional explícita y que ésta se insertase y sea coherente con políticas y estrategias nacionales y sectoriales de desarrollo. Se señaló además que los principios básicos y metodologías de trabajo de DRI debían estar incorporados y ser integrados en forma sistemática a una estrategia nacional de desarrollo rural, orientada a concretar el potencial de crecimiento con equidad del ámbito rural. Se pusieron en relieve los negativos impactos de las tendencias concentradoras y excluyentes del proceso de modernización de la agricultura, que estaban generando una profunda desigualdad entre los grupos sociales rurales, las cuales daban la impresión de constituir mundos diferentes, superpuestos y en conflicto. Se insistió en la necesidad de reducir las desigualdades y las tensiones sociales rurales y de sentar las bases mínimas de cohesión y estabilidad social, fundamentos del crecimiento con equidad.

Los años ochenta se caracterizaron por el conocido proceso de ajuste a que fueron sometidas las economías latinoamericanas. En agosto de 1982, estalló la crisis de la deuda externa. Se produjo una caída radical del financiamiento externo y surgió una repentina e impresionante reversión de las transferencias de recursos al exterior. Ambos hechos generaron efectos recesivos devastadores para los países de la región y tuvieron grandes costos en términos de producción, inversiones, empleo y niveles de vida. No sólo se quebró un proceso dinámico de crecimiento, sino que se alteraron cuantitativa y cualitativamente sus bases de sustentación, lo que permitió que cobrase fuerza la inestabilidad social y política (López Cordovez 1991).

Bajo la égida de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), los países restringieron la demanda agregada al disminuir y cambiar la composición de los gastos; elevaron las tasas de interés para desalentar el consumo y promover el ahorro; incrementaron los tipos de cambio real para fomentar las exportaciones y desalentar las importaciones; y modificaron en el mismo sentido su política comercial. En el proceso de ajuste se utilizó una gran variedad de instrumentos de

política macroeconómica y se introdujeron modificaciones de gran intensidad y profundidad.

El ajuste tuvo un marcado carácter recesivo e implicó cambios en la gestión macroeconómica de corto plazo, junto a reformas institucionales cuyos objetivos eran lograr una asignación más eficiente de los recursos y aumentar la capacidad de las economías para resistir las perturbaciones externas al desplazar a un segundo plano las preocupaciones por la equidad. Dicho en otros términos, su cometido esencial era el reestablecimiento de los equilibrios externos e internos.

El FMI preconizó una estrategia económica basada en formulaciones analíticas y en comprobaciones empíricas que, en su opinión, conducían a la recuperación de la capacidad de crecimiento, al control de las presiones inflacionarias, al logro de una balanza de pagos viable y al mejoramiento de la solvencia crediticia. Uno de los elementos principales de esa estrategia proponía combinar las políticas macroeconómicas y estructurales con cambios en la percepción de la función económica del Estado y del sector privado. Ese planteamiento condujo a una redefinición del papel del Estado que permita reducir al sector público y centrar la atención en el establecimiento de un marco económico, en el cual el esfuerzo y la iniciativa privadas tengan mayor alcance y contribuyan a obtener un crecimiento vigoroso (Camdessus 1990).

El Banco Mundial, por su parte, estableció los programas de ajuste estructural, cuyos fundamentos conceptuales, en esencia, buscaron introducir cambios sustanciales en la asignación de recursos que, a su vez, condujeran a una gestión apropiada y combinada de la demanda y oferta agregadas, dentro de un contexto de "precios correctos". El Banco también insistió en la necesidad de que paralelamente los gobiernos efectuaran una reforma institucional y redujeran el gasto público (Seminario de . . . 1987).

Posteriormente, el Banco Mundial ha apreciado y comprendido mejor las dificultades políticas, los problemas sociales y, las tensiones económicas que causa el ajuste estructural. Reconoce que en el pasado los programas de ajuste estructural afectaron negativamente a los crónicamente pobres y que contribuyeron a crear nuevos pobres y que el peso del ajuste recayó de modo desigual sobre categorías desprotegidas de la población rural, como son los campesinos sin tierras y con tierras insuficientes, y las mujeres. Por ello los programas de ajuste estructural más recientes incluyen consideraciones sociales entre sus objetivos

básicos, no sólo por razones de equidad y humanidad, sino también porque reconoce, con retraso, que el deterioro del bienestar social tiene un efecto desestabilizador sobre el crecimiento económico y el éxito de los propios programas de ajuste (FAO 1991b).

Las concepciones analíticas que condicionaron los préstamos requeridos por el proceso de ajuste, conmocionaron la base conceptual y los métodos de trabajo en desarrollo rural y generaron argumentos y planteamientos estratégicos tendientes a reducir las inversiones e intervenciones estatales en DRI. Las nuevas posiciones han acarreado recortes presupuestarios no compatibles con la magnitud y continuidad de esfuerzos e inversiones en actividades que, por su naturaleza, requieren de largos períodos de gestación y maduración.

Estimaciones de la FAO señalan que en 1980-1981 los proyectos de desarrollo rural representaron el 40% de todas las asignaciones de capital externo, en condiciones de favor, para la agricultura de América Latina. En años posteriores los principales organismos de asistencia financiera internacional orientaron su atención hacia otras estrategias de desarrollo y redujeron su apoyo al desarrollo rural (FAO 1988).

Las repercusiones sobre los fundamentos conceptuales de DRI provenientes del proceso de ajuste y una cierta insatisfacción con sus resultados para el conjunto de la economía y sociedad rural, motivaron que en los últimos años ochenta surgieran planteamientos analíticos tendientes a que la atención se centrara en proyectos menos caros y complejos, orientados a una población-objetivo más acotada, y encaminados principalmente a buscar soluciones técnicas, dentro del marco de las políticas macroeconómicas y agrícolas, que permitieran incrementos en la producción y en los ingresos de pequeños agricultores, económicamente viables.

c) Vacíos conceptuales respecto a sostenibilidad de la reforma agraria y del desarrollo rural

Cuando a comienzos de los años sesenta empezaron las preocupaciones analíticas sobre reforma agraria y sobre desarrollo rural, las cuestiones agroecológicas no fueron incorporadas en la formulación de la concepción y principios fundamentales de tales procesos. Esa indiferencia ha sido compartida a lo largo de casi tres décadas por los gobiernos y por los organismos internacionales de financiamiento, como

el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ni los unos ni los otros incorporaron ideas sobre un enfoque de la agricultura más ligado a la ecología y más sensible socialmente, prácticamente hasta bien entrados los años ochenta. La sostenibilidad ecológica de los sistemas de producción no despertó mayor atención debido a que, de un lado, se partió del supuesto que las reservas de recursos naturales eran poco menos que ilimitadas y que las tierras ya incorporadas a la producción no estaban siendo aprovechadas eficientemente, cuando había margen para elevar su productividad; por otra parte, era imperativo aumentar la producción de la agricultura y los bosques para impulsar el crecimiento económico, y a ello debía contribuir progresivamente el desarrollo rural. En otras palabras, lo importante era producir, la eficiencia económica de la producción condicionaba el uso de los recursos naturales, y a ella respondían las prácticas de cultivo, los cuales a su vez dependieron del progreso técnico. Los impactos ambientales negativos de esa trayectoria resultaron más pronunciados y evidentes con el paso del tiempo (Banco Mundial 1988).

En el diseño de algunos proyectos DRI, particularmente en los elaborados a comienzos de los años ochenta, el Banco Mundial intentó incluir el examen de las conexiones e interdependencias entre el deterioro de los recursos naturales y los problemas seculares campesinos no resueltos. Trató de prestar atención a las relaciones de causalidad que existen entre la pobreza rural, la estructura agraria vigente, los condicionantes y el dinamismo de las migraciones intrarrurales, el poblamiento excesivo y la necesidad de asegurar la supervivencia de las familias campesinas, con la sobreexplotación de los recursos naturales y sus negativas consecuencias ambientales. Pero esas iniciativas no prosperaron ni se generalizaron. Profundizar en los aspectos relacionados con el manejo de los recursos naturales implicaba, de un lado, dedicar mayor esfuerzo y tiempo para anticipar sus consecuencias económicas, sociales y ecológicas, por otra parte, proponer arreglos institucionales mucho más complejos y hacer más difíciles las negociaciones con los organismos internacionales cofinanciadores. En esas circunstancias, resultó inevitable pero irresponsable dejar de lado las preocupaciones ambientales, o llegar a la conclusión pragmática que los proyectos tenían consecuencias ecológicas de poca cuantía.

En las tierras del trópico húmedo, los proyectos de desarrollo rural incorporaron argumentos relativos a las ventajas económicas y sociales de transformar áreas de bosque natural en tierras agrícolas; se pretendía demostrar que no hacerlo era desechar posibilidades de desarrollo y

perder oportunidades de absorber, vía colonización, buena parte del éxodo de pobres rurales, provenientes de tierras sobreexplotadas. Con el paso del tiempo los conceptos en que se ha apoyado el desarrollo rural en esas tierras han ido variando desde la necesidad casi ineludible de incorporar al proceso productivo los recursos no utilizados, hasta nociones que explícitamente postulan conservar los recursos de tierras mediante los sistemas agroforestales, que se tratan en la sección que sigue.

La base conceptual del desarrollo rural en lo que tiene que ver con la sostenibilidad de la producción, no ha sido diferente de la utilizada para el crecimiento de la agricultura como sector económico. La posición más ortodoxa respecto al desarrollo agrícola sostenible postuló, como criterio básico, que las actividades productivas no deben violar ciertas leyes naturales en el uso de los recursos naturales, para evitar deterioros agroecológicos que podrían llegar a ser irreversibles. Posiciones analíticas más avanzadas adicionaron otros criterios, que tienen que ver con las políticas públicas, el progreso técnico y las inversiones, los procesos demográficos, los regímenes de tenencia de la tierra, la función positiva que pueden desempeñar las prácticas forestales y el uso acertado de la tierra, las fuentes de ocupación no agrícolas en el ámbito rural, la educación y capacitación, y con la participación ciudadana de la población rural.

La Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo propuso que el desarrollo sostenido debe ser entendido como el manejo de los recursos naturales de modo tal que asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas de las generaciones presentes y futuras (WCED 1987). Otro enfoque analítico aborda la sostenibilidad del desarrollo como equilibrio dinámico entre todas las formas de capital o acervos que participen en el esfuerzo de desarrollo con equidad. Entre las formas de capital más importantes destacan el capital humano —la persona es al mismo tiempo sujeto del desarrollo—, el capital natural, el acervo institucional —sistema de decisiones—, el capital físico y el capital financiero. Esta perspectiva del desarrollo sostenible implica que el desarrollo, la equidad y el medio ambiente deben convertirse en dimensiones de una realidad común e inseparable (CEPAL 1991a).

d) La agroforestería y el desarrollo rural

En la mayoría de los países latinoamericanos, a mediados de los años setenta, emergió el concepto de sistemas agroforestales conformados por

técnicas adecuadas, desde el punto de vista de la sostenibilidad, para aumentar la productividad de tierras frágiles que requieren ser protegidas y estabilizadas. La agroforestería ha sido entendida como una técnica de producción que integra deliberadamente plantas leñosas con cultivos y/o animales en la misma unidad de tierra, para obtener los mayores rendimientos de modo sostenible (FAO 1990a).

La plantación de árboles fuera de los bosques es un ingrediente esencial de las acciones para regenerar tierras degradadas, rehabilitar tierras afectadas por salinización, estabilizar dunas extrayendo humedad y nutrientes de las capas profundas del suelo, proporcionar cortavientos, ayudar a conservar y aumentar los rendimientos de los cultivos y suministrar fuentes de forraje, leña y abono verde.

La agroforestería en tierras privadas y comunales ha despertado interés creciente, debido a las nuevas oportunidades que ofrece la población rural de obtener ingresos y de encontrar empleo. En el caso de las tierras forestales, la viabilidad económica y social del uso de la tierra está condicionada por la ordenación y aprovechamiento sostenible y eficaz de los bosques. La agroforestería es una alternativa más acertada que talar los bosques para dejar espacio a formas no sostenibles de agricultura, tales como el cultivo migratorio con períodos de barbecho demasiado corto o el cultivo en suelos frágiles y marginales. La agroforestería, además de los productos agrícolas y forestales que genera, aporta beneficios ambientales y conserva recursos genéticos ricos e irremplazables (FAO 1990a).

La concepción de proyectos que involucran el manejo sostenible de cultivos, bosques y recursos naturales dentro del contexto del desarrollo rural, ha dado lugar a los denominados Proyectos Sociales Forestales, cuyos principios fundamentales y logros obtenidos han probado ser bastante atractivos para la población rural pobre (De Camino 1987a) dado que postulan:

- La participación activa de agricultores pequeños y medianos en el diseño, implementación y control del proyecto.
- Los objetivos de éste deben ser establecidos por la comunidad, a la luz de problemas concretos y específicos que aquella espera se solucionen al tener en cuenta en dicha determinación los puntos de vista de las instituciones involucradas en su ejecución.

- El proyecto integra múltiples componentes, todos ellos relevantes para el desarrollo rural, tales como: cultivos y animales de granja asociados con plantas leñosas, pequeñas industrias, mercadeo de productos, capacitación y extensión en asuntos forestales, agroforestería y organización de la población.
- En el diseño del proyecto se incorpora el concepto de sostenibilidad de los sistemas productivos como condición para acceder al desarrollo rural.
- Los proyectos buscan explícitamente potenciar los recursos existentes en la comunidad, como son las tierras, la fuerza de trabajo, las prácticas agrícolas campesinas reconocidas como apropiadas, y la organización. No requieren, por lo general, grandes cantidades de recursos financieros por unidad de área o por persona involucrada.

e) Proyectos sociales forestales

Este tipo de proyectos surge como una respuesta a los problemas generados en áreas ecológicamente frágiles, con presiones demográficas de asentamientos humanos con bajos niveles de ingreso, que imponen un uso de la base de recursos naturales mayor a su capacidad de carga. Este tipo de proyecto ha venido a probar en la práctica que es posible, tomando las medidas técnicas y organizativas del caso, hacer compatibles los objetivos productivos y los ecológicos.

Algunos de estos proyectos han obtenido gran suceso en años recientes, no obstante, no todos están operando sobre una base institucional y productiva que asegure su continuidad y que generen contribuciones reales, fundamentales y relevantes al desarrollo rural sostenible y equitativo. En el primer anexo de este documento se presentan los casos de mayor éxito.

2. Secuencia histórica de los modelos de desarrollo rural

a) Desarrollo de la comunidad

Un recuento de los modelos de desarrollo rural en los países de la región parte con el de desarrollo de la comunidad, aplicado desde

mediados de los años cincuenta hasta comienzos de los sesenta por las Naciones Unidas, por intermedio, principalmente, de la Misión Andina. Dicho programa estaba orientado a: la integración de las comunidades rurales —particularmente las indígenas— al contexto socioeconómico nacional; explotar las potencialidades para el desarrollo que ellas tenían, mediante la organización educación y acción social, tratando al mismo tiempo de identificar las necesidades individuales y colectivas de los miembros de las comunidades incorporadas al programa.

El método de trabajo adaptado pretendió impulsar la formulación de proyectos de apoyo, cuyas prioridades tenían que ser establecidas por los beneficiarios; incentivar la participación activa de los consumos, y fortalecer a los gobiernos locales. Los componentes funcionales fueron variados: mejorar o consolidar las artesanías, aumentar la producción agrícola, mejorar o crear servicios sociales —educación, vivienda, salud, agua potable—, y estimular la participación de las mujeres y de los jóvenes.

En la supresión de estos programas incidieron varios factores, tales como: a) una fuerte dependencia de recursos externos y de técnicos extranjeros, coincidentes con la debilidad de las instituciones nacionales; ello repercutió en una baja legitimidad política y social de los programas; b) que explícitamente no se buscaran respuestas rápidas y relevantes en términos de producción agrícola, para no generar conflictos con las políticas agrarias nacionales; c) que la organización e integración de las comunidades campesinas en varios casos —Bolivia, Perú, Ecuador— derivaron en enfrentamientos con los terratenientes circundantes, lo que atentó contra las posibilidades de obtener apoyos regionales o nacionales de parte de los grupos de poder vinculados al ámbito rural (Barsky 1988).

Nunca se realizó una evaluación apropiada sobre el impacto de estos programas. Existe por un lado la impresión que sus resultados no fueran perdurables y, por otra parte, el convencimiento de que influyeron en los movimientos campesinos que presionaron para que se dicten leyes de reforma agraria. Dejaron experiencias y enseñanzas útiles sobre métodos de trabajo con las comunidades campesinas.

b) Reforma agraria

Si bien a nivel latinoamericano se configuró una matriz relativamente común de planteamientos y proposiciones que enmarcaran a los procesos

de reforma agraria, cada experiencia nacional resultó única debido a las particularidades y especificidades de cada país. Las correlaciones de fuerzas, en los ámbitos urbano y rural, entre los grupos de presión en favor y los grupos de poder contrarios a la reforma, y el estado de la cuestión agraria respecto al grado de desarrollo alcanzado por la sociedad de cada país en su conjunto, impidieron que en su oportunidad se hicieran generalizaciones simplistas de los resultados de estos procesos.

Sin prejuicio de ello, con frecuencia se afirma que los progresos alcanzados por los procesos de reforma agraria han sido de naturaleza conceptual y administrativo-institucional, más que de orden económico y social. Para la región latinoamericana, en su conjunto, las expropiaciones aparentemente no comprendieron más allá del 20% del potencial de tierras expropiables y los beneficiarios de la reforma no superaron el 25% del total de ellos. En la mayoría de países no se logró transformar sustancialmente los regímenes concentradores de tenencia de la tierra; sus logros principales se relacionan con una reducción sustancial del número de latifundios, y por tanto del poder social y político asociado a ellos. Muy poco se avanzó en la solución del problema de millones de campesinos sin tierras o con tierras insuficientes, que no fueron incluidos entre los beneficiarios de los cambios en la tenencia de la tierra (FAO 1979).

Elementos comunes de los procesos de reforma agraria fueron la tendencia a reducir o eliminar el poder político, económico y social de los grandes propietarios en el devenir de la sociedad rural y con ello erosionar su peso en el conjunto de la sociedad; reemplazar las grandes explotaciones privadas por unidades familiares o por formas asociativas sometidas a orientación estatal; asegurar la expansión del mercado rural para bienes manufacturados, que resultara de la redistribución de tierras e ingresos agrícolas; poner bajo cultivo tierras consideradas ociosas y comprendidas en los latifundios, al aplicar criterios relacionados con la función social de la propiedad y con la posibilidad de expandir la frontera agrícola en tierras fácilmente accesibles dentro de las zonas ya ocupadas, pero con prescindencia de consideraciones relativas a la calidad de esas tierras y a la sostenibilidad.

Interesa al contenido de este documento reiterar que en los procesos de reforma agraria no se dió importancia a la relación entre el nuevo tipo de régimen de propiedad por crear con la sostenibilidad de la base de recursos naturales; en esos años tampoco se prestó atención a las relaciones entre los cambios sociales rurales puestos en marcha, con los

paquetes tecnológicos existentes y disponibles que, junto con el crédito, la asistencia técnica y la capacitación continuaban favoreciendo a productores que eran los que iban a ser afectados por la reforma agraria.

Se insistió, desde la perspectiva conceptual, en la necesidad de complementar la redistribución de la tierra con apoyos técnicos, financieros, de mercadeo e inversiones en infraestructura y otros, que en la práctica no se concretaron debido a los grandes recursos fiscales requeridos para ello. La mayoría de las instituciones públicas agrícolas, por su parte, no se interesaron ni quisieron verse comprometidas con procesos de cambio estructural caracterizados por conflictos ideológicos y de intereses.

En lo relativo a los impactos de la reforma agraria sobre la producción, las experiencias nacionales fueron muy disímiles. En algunos países se señalaron efectos positivos sobre el ritmo de crecimiento de la producción agrícola, pero en otros se demostró lo contrario. En sus análisis no se incluyó el estudio de las repercusiones sobre la sostenibilidad de los recursos naturales.

Con el propósito de ilustrar las repercusiones que en el largo plazo puedan tener las transformaciones de las estructuras agrarias sobre el dinamismo de la producción, se inserta a continuación referencias a un país. La reforma agraria en Chile (1965-1973) por amplio consenso era considerada necesaria para superar obstáculos estructurales para la modernización de la agricultura y el desarrollo rural. Su aplicación redujo de 55% a 3% la superficie controlada por unidades que excedían el límite legal de las 80 hectáreas de riego básico. A partir de 1974 se inició otro proceso de profunda reestructuración de la propiedad agrícola —sólo comparable en profundidad al propio proceso de reforma— como resultado de las políticas públicas y de la dinámica del mercado de tierras. Del total de tierras expropiadas, 52% fue asignado por el Estado a una parte de los beneficiarios de la reforma agraria, como unidades familiares; un 27% fue restituido a los antiguos propietarios con arreglo a distintos conceptos, y el 22% fue destinado por la Corporación de Reforma Agraria para ser transferido, licitado o rematado. Ambos procesos de cambio agrario, junto con la expansión de las organizaciones laborales y del mercado de trabajo y de una política agrícola flexible, contribuyeron a sentar las bases materiales en que se apoyó el notable dinamismo de la agricultura chilena en la segunda mitad de los años ochenta (CEPAL 1990).

c) La modernización de la agricultura

El proceso de modernización agrícola latinoamericano no puede ser considerado como simple consecuencia de la capitalización de la empresa agrícola tradicional, ni como avances en la incorporación de innovaciones tecnológicas propias de agriculturas desarrolladas. Fue un proceso que profundizó la diferencia entre las estructuras económicas y sociales del agro y reforzó su integración dentro del funcionamiento y la evolución del conjunto de la economía. Representó una serie de transformaciones que han trascendido los límites sectoriales y colocado a la agricultura en situaciones reñidas con su vieja trama estructural e institucional.

La actual estructura productiva agrícola de la mayoría de los países de la región, así como los términos en que ésta ha venido articulándose al complejo urbano-industrial, muestra el sello inconfundible de su matriz de origen: el predominio de un sistema hacendal cuyos componentes, economía patronal latifundista y economía campesina de minifundio eran indispensables el uno al otro, pero al mismo tiempo contradictorios. Con el paso del tiempo se ha gestado una nueva estructura agraria: el antiguo núcleo ordenador, la hacienda, perdió su validez sociopolítica y económica, lo que facilitó que la economía patronal evolucione y se transforme en capitalista. Al modificarse las relaciones económicas sociales y laborales, la economía campesina se vio sometida a procesos de descomposición —acompañados de proletarización o semiproletarización—, de diferenciación y de recomposición o refuncionamiento, cuyas formas, alcances, profundidad y momentos han variado según países y al interior de ellos y que se mantienen vigentes en gran parte de Latinoamérica.

En las zonas que han soportado altísima presión demográfica, la población rural pobre involucrada en el refuncionamiento o descomposición de la economía campesina, se vió forzada a sobreexplotar frecuentemente sus recursos de tierras y alterar progresiva o aceleradamente los sistemas tradicionales de manejo que daban lugar a formas sostenibles de producción de alimentos (FAO 1990b). Como se señaló, la ausencia de conceptos y criterios sobre sostenibilidad económica, social y ecológica en los análisis sobre la naturaleza, dinamismo y consecuencias, de diversa índole, del cambio agrario experimentado por los países latinoamericanos, condujo a interpretaciones de carácter estructuralista parciales e incompletas, que han reducido las opciones productivas para las poblaciones rurales.

La expansión de los mercados internos también influyó en las transformaciones agrarias; la agricultura se vio involucrada en flujos mercantiles crecientes, tanto de los alimentos que producía como de los insumos energéticos, biológicos e industriales que necesitaba para producirlos en los volúmenes requeridos. Se pasó así de la autarquía hacendal a una dependencia creciente de los bienes y factores de producción transables en los mercados. Los procesos de urbanización e industrialización implicaron mayores intercambios sectoriales, expansión de los mercados agrícolas y una monetarización intensa. Esta, a su vez, estimuló el pago de estipendios por el trabajo agrícola, que contribuyeron a modificar el consumo y estilo de vida rural. Se inició así un proceso de desruralización, caracterizado tanto por la reducción del peso específico de lo rural dentro de la sociedad en su conjunto, como por la paulatina desaparición de las más notorias y tradicionales diferencias urbano-rurales y por la adopción relativamente generalizada de valores y hábitos propios del mundo urbano (López Cordovez 1985).

d) Desarrollo rural integrado

El modelo desarrollo rural integrado ha cobijado a lo largo de dos decenios a múltiples y muy variadas iniciativas y esfuerzos más o menos sistemáticos por ayudar a los agricultores pobres. Algunas de sus principales características han sido:

- Se centraron en los agricultores pobres con acceso estable a la tierra, condición indispensable para la ejecución de su componente principal: el productivo. En muchos proyectos se establecieron límites mínimos (entre 2 y 5 hectáreas).
- La noción de integralidad que se pretendió aplicar en los proyectos DRI, mediante acciones productivas, en infraestructura y de contenido social, generó tensiones notorias dentro de una trama social e institucional compleja y conflictiva.
- Surgieron variadas dificultades y debilidades metodológicas, influidas por las fuentes cofinanciadoras externas, cuya rutina requería estudios de prefactibilidad y factibilidad, y consumía mucho tiempo entre la idea del proyecto, su diseño, la elaboración del documento, el período de aprobación y finalmente el comienzo de los desembolsos. Todo ese proceso repercutió negativamente sobre funcionarios de las instituciones nacionales involucradas en

la implementación del proyecto así como en los beneficiarios del mismo.

- La dinámica de los proyectos y su tamaño fueron disfuncionales con los generalmente reducidos recursos financieros nacionales asignados al desarrollo rural, lo que determinó que sea muy difícil establecer programas nacionales de largo plazo y conseguir persistentemente resultados exitosos.
- En muchos proyectos se seleccionaron adecuadamente los objetivos productivos y se obtuvieron resultados satisfactorios de aumento de la producción, lo que confirmó la potencialidad productiva de los agricultores pobres cuando tienen acceso a financiamiento, tecnología y servicios de apoyo y a los mercados.
- El Banco Mundial aplicó una metodología relativamente estable para formular y evaluar los proyectos DRI que cofinanció. Los indicadores claves para ello estaban relacionados con: crédito, extensión, investigación, capacitación, reforestación y/o manejo forestal, titulación de tierras, apoyo a las comunidades locales, construcción de vías de acceso, producción, productividad, ingresos y empleo.

En cuanto a sostenibilidad dentro de los indicadores relacionados con investigación, se incluyó consideraciones relativas a desarrollo de mejores prácticas de cultivo y de manejo del suelo, requeridas para hacer una agricultura sostenible. En cuanto a recursos forestales, se prestó atención al establecimiento de zonas o proyectos de reserva, a la reforestación y a la necesidad de crear una mentalidad conservacionista en la población incorporada al proyecto.

- Las evaluaciones nacionales han sido simplemente descriptivas de lo realizado por el proyecto, en función de las metas y actividades establecidas; contienen mucha información relacionada con el incumplimiento de los arreglos institucionales y los conflictos surgidos. No presentan antecedentes o indicadores relacionados con la sostenibilidad.
- En la sección anterior se señaló que durante los años setenta existió un persistente vacío conceptual en el modelo DRI en relación con la sostenibilidad. Por ello, en las evaluaciones de los resultados de

los proyectos DRI, por lo general, se utilizaron criterios de eficiencia económica y financiera, entendidos como el resultado del manejo de los recursos naturales en función del uso de los insumos técnicos modernos requeridos para concretar su potencial productivo. Ejemplos de ese enfoque se encuentran en proyectos que fueron ejecutados en tierras cubiertas con bosques para transformarlos en agricultura de secano, o en los diseñados para expandir la producción mediante sistemas de riego. Las preocupaciones por la sostenibilidad no iban más allá de los propósitos comunes de aplicar paquetes tecnológicos apropiados a las características del suelo y viables para los agricultores pobres, y de mejorar los sistemas de cultivo, junto con la inclusión de los incentivos necesarios para que los productores adoptaran tales paquetes o sistemas. En la búsqueda de mejores rendimientos se prescindió de preocupaciones sobre impactos dañinos a la base de los recursos naturales involucrados en el proceso productivo.

Recién a comienzos de los años ochenta el Banco Mundial incluyó en su manual para formular y evaluar proyectos DRI consideraciones relativas a sostenibilidad; en términos normativos se señalaba que había que estimular el uso de prácticas intensivas de cultivo que elevaran la productividad, particularmente en suelos deteriorados, un manejo forestal sostenible en tierras boscosas para detener la deforestación y el uso apropiado de insumos modernos para evitar la contaminación de fuentes de agua. También destacaba la necesidad de organizar discusiones programadas e ilustrativas al interior de las comunidades campesinas, sobre posibles impactos ambientales dañinos de sus actividades productivas.

Para fines de los años ochenta el manual del Banco Mundial incorporó de modo más imperativo directivas relacionadas con la sostenibilidad de la base de recursos naturales y del proceso productivo. De modo explícito señalaba que se debe tratar de concretar el fomento de la producción en áreas ecológicamente estables y que cuenten con experiencia e información apropiada; que se eviten actividades productivas en áreas ecológicamente frágiles; que el mejoramiento de las unidades de producción debería excluir el uso de prácticas de cultivo destructivas de los recursos naturales, particularmente la tala y quema de los bosques. La agroforestería era destacada como forma sostenible de producción y se recomendaba el disponer de un servicio mejorado

de extensión que instruyese a los agricultores sobre el uso sostenible de fertilizantes, pesticidas, herbicidas y de otros insumos modernos.

- Sin restar importancia a esa preocupación tardía por la sostenibilidad y preservación de los recursos naturales dentro de las unidades de producción, el modelo DRI continúa centrado en su componente productivo que es el que en definitiva establece la viabilidad de cada proyecto, en función de la tasa interna de retorno calculada. Cada préstamo con fines DRI ha sido concedido bajo criterios fundamentalmente económicos, adornados con preocupación social y de sostenibilidad.
- Las mujeres campesinas no han sido suficientemente atendidas por el modelo DRI, y cuando lo fueron recibieron apoyo relacionado principalmente con sus labores domésticas. Algunos países, como Colombia y Honduras, introdujeron en sus programas DRI subproyectos para mujeres campesinas, en cuanto productoras; su aplicación fue dificultosa dado que exigió cambios sustantivos en la orientación institucional de tales programas cuyo diseño se ha caracterizado por asignar la mayor parte de recursos a beneficiar a las actividades productivas realizadas por varones.

El tercer proyecto DRI del Banco Mundial para Colombia —julio 1990— muestra progresos respecto a la preocupación por la mujer; se indica que se cofinanciaran actividades especiales de capacitación y asistencia técnica que serían ejecutadas por varias instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural y por ONG (organismos no gubernamentales), destinadas a fortalecer asociaciones viables para mujeres y financiar sus inversiones en pequeños restaurantes, puestos de venta y otros negocios de prestación de servicios al público. También se indica que se cofinanciarían actividades relacionadas con estudios de factibilidad para ayudar a que las mujeres solicitaran préstamos para equipos, insumos, comercialización y actividades productivas específicas; todo esto se haría con participación de la Asociación de Mujeres Rurales del país, y con intervención del Fondo DRI.

- En cuanto a las ONG, el origen de sus recursos incide poderosamente en sus enfoques estratégicos, métodos de trabajo, valores priorizados, selección de beneficiarios, tipo de procesos para impulsar y formas organizativas por consolidar o desarrollar.

La gran variedad de tipos de ONG vinculadas al modelo DRI y de las acciones que ellas han realizado, impiden conformar una apreciación única sobre sus éxitos o fracasos relativos. Debido a que trabajan generalmente con los pobres rurales, han transferido a sus beneficiarios recursos vía créditos y/o subsidios destinados a estimular su participación en organizaciones campesinas de autodesarrollo. Para los propósitos de este documento, tal vez, lo más relevante en cuanto a las ONG es la factibilidad de aprovechar su gran experiencia de trabajo, para fortalecer actividades relacionadas con la sostenibilidad entre la población rural.

- El fortalecimiento del desarrollo agrícola incluyó la definición de políticas agrícolas que trataron de ajustarse a la gestión de las políticas macroeconómicas. Varias políticas agrícolas se tradujeron en incentivos económicos que influyeron, principalmente, en la rentabilidad de la agricultura empresarial. Como se señaló, la conceptualización del desarrollo rural estuvo centrada en la interpretación de la naturaleza y dinámica de la economía campesina, esfuerzo analítico que se volcó a la denuncia de procesos diferenciadores e inequitativos; no incluyó preocupaciones analíticas sobre conexiones, vínculos, interdependencias y externalidades de políticas de alcance general o sectorial que separadamente o en combinación repercutieron en la dinámica de la economía campesina.
- La participación de los beneficiarios ha sido elemento central en el modelo DRI debido a que se consideró que ella podía tener el mayor impacto en la mitigación de la pobreza, al intervenir la población rural en la planificación, ejecución, evaluación y seguimiento de las actividades de los proyectos y, por tanto, adecuarlos a sus intereses y necesidades reales, al mismo tiempo que debía facilitar su acceso a los insumos, servicios, apoyo técnico y mercados. Se trata de una herramienta de presión que la población rural dispone para concretar beneficios sólidos y estables. En otras palabras, la participación constituye un fin y un medio dentro del desarrollo rural.

Al igual que ocurre con el concepto de pobreza, una visión de conjunto de las experiencias de los países muestra que la primera dificultad que se ha enfrentado para disponer de indicadores sobre participación rural es la falta de definición precisa del concepto. Por no haber tenido claridad respecto a lo que se quiso medir, los

esfuerzos se dispersaron en múltiples direcciones: la existencia de organizaciones formales, la participación en ellas de los pobres; el conocimiento que tienen los pobres rurales de las organizaciones; el impacto de los proyectos sobre el nivel de conocimientos de los pobres que conforman las organizaciones; las agrupaciones de pobres rurales espontáneas o tradicionales; los mecanismos y procesos vinculados al liderazgo entre campesinos y/o trabajadores rurales, otras.

De otro lado, la participación introdujo una dinámica que alteró profundamente las normas tradicionales del funcionamiento de la burocracia. Implicó admitir soluciones y líneas de acción no previstas; supuso tiempos distintos para las labores por realizar y conflictos entre las actitudes paternalistas y manipuladoras de funcionarios públicos, con las posiciones de los líderes de comunidades. Todo ello influyó para que la participación campesina haya sido esporádica, circunstancial y poco efectiva.

- El Anexo 5 reproduce el resultado de un ejercicio analítico realizado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO a comienzos de 1985, sobre la frecuencia de uso en los proyectos de desarrollo rural de instrumentos de política destinados a generar impactos primarios en la producción y en lo social, separadamente, y en ambos de modo combinado. Dicho ejercicio incluyó 70 proyectos rurales, no solo típicos del modelo DRI, implementados para ese entonces en 17 países latinoamericanos. El contenido del Anexo en referencia es muy ilustrativo respecto a la poca importancia que tuvieron los componentes sociales, y pone en relieve la escasa preocupación por preservar o restaurar los recursos naturales.

e) Proyectos sociales forestales

Otra modalidad de proyectos que busca compatibilizar los objetivos de corto plazo con aquellos principalmente orientados al largo plazo son los proyectos sociales forestales. Para una discusión detallada de algunos ejemplos ver Anexo 1.

B. ANALISIS DE EXPERIENCIAS DE DESARROLLO RURAL SELECCIONADAS EN AMERICA LATINA

Se advierte al lector que el análisis inserto a continuación está basado en información secundaria disponible; por tanto, su alcance y profundidad han sido determinados por el contenido de dicha documentación y se caracteriza por comprender apreciaciones deductivas derivadas del material examinado.

Los países fueron elegidos en función de la cobertura o alcance de sus iniciativas en desarrollo rural. En primer lugar países con políticas o programas nacionales: Colombia, Ecuador y México; luego países con programas de alcance regional: Brasil y Honduras; y finalmente, con programas para microrregiones: Perú.

Se ha intentado confrontar, en la medida de lo posible, los resultados esperables del enfoque estratégico adoptado por cada país con lo efectivamente conseguido, y señalar las causas que han influido en lo segundo. El capítulo termina con algunos comentarios conclusivos.

1. Países con programas nacionales

a) *Colombia*

A comienzos de 1972, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) inició proyectos de desarrollo rural integrado destinados a buscar solución a los problemas productivos del pequeño agricultor. Esos proyectos estuvieron inspirados en la experiencia del Proyecto Puebla de México, que había centrado su atención en el mejoramiento de los sistemas productivos propios de la agricultura campesina,

complementado con intervenciones e incentivos vinculados con el crédito y comercialización. Para 1974 el ICA había establecido 22 proyectos, expansión estimulada por los aportes financieros provenientes del Banco Mundial, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), Canadá, Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) y la Fundación Ford (IICA 1975).

Para 1977, tanto los principios fundamentales de DRI como sus resultados positivos en lo productivo se difundieron en el país, generaron interés por parte de la ciudadanía y recibieron respaldo político en el nivel de la Presidencia del país. Bajo el apoyo personal y vigoroso del Presidente y con la colaboración del Banco Mundial se formuló un Programa DRI de alcance nacional, coordinado por el Departamento Nacional de Planeación. En dicha formulación influyeron los análisis socioeconómicos realizados por el ICA sobre las características y funcionamiento diferenciado de las agriculturas empresarial y campesina. El Programa DRI fue diseñado para apoyar y fortalecer la capacidad productiva del pequeño agricultor, considerada indispensable para aumentar la oferta nacional de alimentos básicos, y, al mismo tiempo, mejorar los ingresos y nivel de vida de los campesinos.

La Ley 47 de 1985 redefinió el concepto original de DRI formulado por el ICA y creó el Fondo DRI como organismo de desarrollo de áreas de minifundio; se dotó al Fondo de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Junto con ello se le asignaron múltiples y complejos propósitos, que en la práctica significaron la obligación de asumir la responsabilidad de buscar solución a casi todas las necesidades de las comunidades campesinas. Posteriormente, en 1986, cuando se implementó la política de descentralización administrativa del país, al Fondo se le asignaron tareas concretas al respecto (Martínez 1989).

Luego, mediante el Decreto-Ley 77 de 1987, el Fondo DRI fue transformado en entidad pública adscrita al Ministerio de Agricultura, lo que implicó cambios en su jerarquía institucional y en su autonomía, así como restricciones para coordinar acciones con organismos ajenos al Ministerio, a pesar de que el Fondo continuó siendo responsable de fijar y coordinar los lineamientos de la política nacional de desarrollo rural integrado. El Decreto-Ley 501 de 1989 transfirió al Ministerio la responsabilidad de fijar la dirección de dicha política y su coordinación (Muñoz 1991).

En sus doce años de vida, el Programa DRI ha sido sometido a revisiones bastante profundas, influidas por los cambios que ocurrieron en la política nacional. Esas modificaciones han comprendido:

- cambios en su cobertura geográfica y en sus recursos, derivados de su entorno económico y social y de los condicionamientos impuestos por entidades internacionales de financiamiento;
- modificaciones de orden institucional y en su estructura organizativa para adecuarlo a las decisiones y condicionamientos señalados;
- cambios en su concepción y en sus instrumentos para lograr la organización y participación campesina, congruentes con la Política Nacional para la Paz y con el proceso de descentralización de la administración pública.

A pesar de esos cambios, el Fondo DRI no ha alterado su propósito básico: apoyar y fortalecer al pequeño productor. Sus componentes funcionales han sido organizados en programas y subprogramas:

- programa de producción. Comprende los subprogramas de crédito, desarrollo tecnológico, recursos naturales y desarrollo de la mujer campesina;
- programa de comercialización;
- programa de infraestructura. Comprende los subprogramas de vías de acceso, electrificación, acueductos, salud (construcción y equipamiento de hospitales) y educación (construcción de escuelas);
- programas de participación comunitaria, que tiene a la Asociación Nacional de Usuarios DRI (ANDRI) como instrumento para suscribir contratos para obras menores o especializadas de mayor envergadura, y para administrar y supervisar la prestación de servicios sociales.

Los recursos DRI provienen de tres fuentes: recursos ordinarios del presupuesto nacional, recursos provenientes de créditos externos y recursos propios de las entidades con las cuales contrata la ejecución de tareas (Martínez 1989).

Cuenta con un nivel central coordinador y financiador, y otro local o ejecutor-cofinanciador, constituido por entidades públicas y privadas.

Este andamiaje institucional ha enfrentado problemas operacionales, resultantes de la heterogeneidad de las entidades ejecutoras de los proyectos DRI por conflictos entre las políticas institucionales, y por falta de fondos. A raíz del Decreto 501, la dependencia política y funcional, en que está fundamentado el Fondo, ha repercutido sobre el dinamismo de sus actividades (Muñoz 1991).

Evaluaciones locales de las actividades DRI realizadas tanto a nivel de programas y subprogramas, como por subregiones seleccionadas, coinciden en destacar resultados exitosos en el componente producción, influenciados por crédito y tecnología, en ese orden, así como logros muy modestos en conservación de recursos y en sostenibilidad. Muestran resultados positivos en la infraestructura, dada la construcción de caminos de acceso, acueductos, hospitales y escuelas y por redes de tendido eléctrico; sin embargo ponen en relieve que la falta de asignaciones para el mantenimiento condujo al deterioro de la expansión del capital fijo. De otro lado, coinciden en calificar de modesto o poco satisfactorio lo alcanzado en materia de organización y participación campesina, debido principalmente a la resistencia de los beneficiarios, influida por su poca vinculación con los mercados, y por la inexperiencia de los funcionarios y su desconocimiento de la racionalidad específica de la economía campesina (Martínez 1989).

Otros analistas destacan que si bien el Programa DRI refleja una política estable y en expansión continua en favor del campesinado a lo largo de casi dos decenios, su impacto, a pesar de éxitos y fracasos propios de cada proyecto, no ha modificado sustancialmente la situación de las comunidades campesinas, las que ahora se encuentran en estado similar a cuando el programa se inició (Muñoz 1991).

El Programa en Inversiones de Desarrollo Rural, Fase III aprobado por el Banco Mundial, en julio de 1990, incluyó un componente sobre "protección ambiental" que señala que se han incorporado al mismo los resultados y recomendaciones de una evaluación de impacto ambiental financiada por el BID. Además de ello, se presta atención particular al manejo de cuencas, mediante la preparación de proyectos con la intervención del Fondo DRI; se establece que el personal calificado estará atento y supervisará los aspectos ambientales de cada proyecto y preparará breves y precisos informes de progreso, relacionados con cuestiones y/o problemas encontrados en la implementación de los criterios ambientales. Señala finalmente que a consecuencia del escrutinio a que han sido sometidos los proyectos, el Fondo DRI ha mantenido en

carpeta 10 de 42 proyectos de fuentes de agua y sanitarios, hasta disponer de resultados evaluativos sobre la sostenibilidad de los mismos. El Fondo DRI comenzó a montar los programas de capacitación en cuestiones ambientales para sus funcionarios, para personal de gobiernos locales, y de las instituciones públicas que participan en la ejecución de proyectos DRI (Banco Mundial 1990).

b) Ecuador

En este país, las actividades vinculadas con el desarrollo rural se remontan hasta mediados de los años cincuenta dentro del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Comunidad, ejecutado por la Misión Andina. Tuvo por finalidad modificar los comportamientos tradicionales de los campesinos mediante educadores y capacitadores, apoyados por la prestación de algunos servicios básicos y la realización de algunas tareas de fomento en lo productivo y artesanal.

A finales de los años cincuenta surgió un proyecto de desarrollo regional en la zona de Santo Domingo de los Colorados, apoyado por el BID y basado en principios de colonización dirigida y en conceptos de planificación regional, que incluyeron varios componentes no relacionados entre sí, los cuales guardaban mucha similitud con los que posteriormente caracterizaron al DRI. El proyecto asignó parcelas individuales y estimuló la tala y quema del bosque subtropical, para incorporar parte de las tierras asignadas a cada familia al cultivo de productos de subsistencia, principalmente de banano para la exportación, y para el establecimiento de pasturas. El asentamiento humano generado por el proyecto reflejó los conocidos efectos destructivos de los recursos naturales, cuando se elimina la cubierta boscosa de suelos frágiles. Tales efectos sirvieron de enseñanza de lo que no se debe hacer para la posterior colonización espontánea de la zona, efectuada por habitantes urbanos y rurales de los valles andinos, sin tradición ni conocimientos sobre la agricultura de clima cálido húmedo.

Más tarde, en 1964, se inició un proceso de reforma agraria y se sancionaron públicamente varios procesos de colonización espontánea. La combinación de estas medidas redistributivas y de expansión de la frontera agrícola alteró la fisonomía de las estructuras agrarias al interior de algunas regiones del país, pero no constituyó una solución de fondo a la pobreza rural, ni el control de su incremento y severidad.

Entre 1975 y 1980 el ideario DRI fue estimulado por varios organismos internacionales, como el Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos (OEA), la FAO, la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), cuyas intervenciones dieron lugar a la formulación y ejecución de un número elevado de proyectos bastante semejantes, cada uno de ellos con su propia filosofía y métodos de trabajo desvinculados entre sí y puestos en ejecución por varias reparticiones gubernamentales (Lacroix 1985). Tuvieron como elementos comunes la casi nula preocupación por la sostenibilidad de los recursos naturales —a tono con esos tiempos— y el que los proyectos fueron entendidos como una unidad en sí mismos y no necesariamente como parte de una política o programa de alcance nacional.

Cabe destacar asimismo la iniciativa del Banco Central de crear el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) como mecanismo para transferir recursos hacia campesinos pobres organizados, mediante créditos subsidiados y fondos no reembolsables. FODERUMA funcionó separadamente dadas su filosofía y método de trabajo de contenido social.

En Ecuador, la planificación del desarrollo ocupaba en ese entonces un lugar destacado como fuente de inspiración para las acciones gubernamentales, a las que pretendía racionalizar. Los postulados y razonamientos programáticos del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1983 influyeron para que se decidiera poner orden dentro de la anárquica situación en que se concentraban los diferentes y desconexos proyectos de desarrollo rural. En 1980, el Gobierno adoptó un enfoque de sistemas y estableció el subsistema de Administración Pública para el Desarrollo Rural Integral, encargado de formular, aprobar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas y proyectos DRI. Dicho subsistema contó con una instancia política en el nivel del Presidente del país; otra de programación a cargo de un Consejo, y otra técnico-política de coordinación y de control de la ejecución a cargo de una Secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI). De ésta, a su vez, dependían técnica y administrativamente las unidades ejecutoras conformadas por funcionarios de los organismos públicos que participaban en cada proyecto DRI. El Fondo Nacional de Desarrollo Rural Integral (FONADRI) completaba ese marco institucional.

La SEDRI, al comienzo de su gestión, elaboró manuales normativos y metodológicos para el DRI con la intención de unificar conceptos,

definiciones, criterios y métodos de trabajo; resultó tarea ardua transformar esas nociones, principios y criterios en una forma práctica de diseñar y operar los proyectos DRI. Debido a ello, indicadores como el nivel de ingreso fueron en definitiva los que se utilizaron para seleccionar las áreas prioritarias, y para fijar la población-objetivo. Los proyectos DRI comprendían una diversidad de acciones agrupadas en subproyectos productivos, sociales, de infraestructura y organizacionales que apuntaban a solucionar la compleja gama de problemas de los campesinos. Se procuró evitar acciones aisladas, duplicar esfuerzos y aprovechar bien los recursos disponibles (Chiriboga 1989).

La SEDRI avanzó firmemente en el establecimiento de la trama institucional que requería la conformación de las unidades ejecutoras y la dinamización administrativa del DRI. Fue inicialmente exitosa en cuanto a organización y participación campesina. Los proyectos DRI coordinados por la SEDRI comprendían alrededor de 1.3 millones de hectáreas y debían beneficiar a unos 650 mil habitantes rurales pobres.

En 1986 el programa entró a una tercera etapa que se caracterizó por las definiciones de política del nuevo gobierno respecto a DRI, cuyos objetivos pasaron a vincularse con la formación de una dinámica agricultura campesina que actuara bajo la lógica de maximizar ganancias. El cambio en la percepción del "problema rural" y en los propósitos del DRI implicó que la modificación de sus componentes funcionales. Ocuparon lugar relevante la investigación agrícola aplicada localmente, la asistencia crediticia y técnica, el apoyo para el mercadeo y la dotación de vías de acceso. Las modificaciones introducidas implicaron reducción de los componentes sociales y poca atención a la organización y participación campesina.

El cambio de mayor significación en términos de política de desarrollo rural nacional, consistió en desprender a la SEDRI de la autoridad rectora del país, la Presidencia, y ubicarle con categoría de Subsecretaría en el Ministerio de Bienestar Social (MBS), lo que provocó el distanciamiento del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y de sus entidades adscritas y limitó fuertemente la capacidad de coordinación institucional. La incorporación de la SEDRI al MBS implicó una verdadera conmoción al interior de éste. Trajo consigo una política funcional definida, métodos de trabajo probados, financiamiento asegurado y capacidad técnica experimentada. Como Subsecretaría perdió calidad técnica por alejamiento de personal experimentado y encaró problemas de decisión y funcionamiento propios de la administración pública. Los organismos

financieros internacionales mostraron renuencia para otorgar nuevos créditos para DRI; esto repercutió en la capacidad de gasto de los proyectos, lo cual a su vez constituyó un indicador negativo para los organismos internacionales de financiamiento. Hacia 1989 la mayor parte de los proyectos DRI estaban paralizados; era progresiva la pérdida de personal asignado a ellos y la relación con los campesinos había entrado en crisis (Chiriboga 1989).

Se ha reconocido que en el Ecuador los proyectos DRI han comprendido un número importante de actividades exitosas, que contribuyeron a mejorar los ingresos de agricultores pobres. Sin perjuicio de ello y como apreciación de conjunto puede decirse que los resultados socioeconómicos de DRI han sido ambivalentes; se alcanzaron progresos productivos evidentes y se expandió la infraestructura física, pero no se logró alterar los seculares desequilibrios sociales rurales. En lo que tiene que ver con la sostenibilidad y la preservación de los recursos naturales, pocos proyectos incluyeron esos propósitos; unos, vía reforestación en tierras andinas en proceso de desertificación; otros, en manejo forestal sostenible; otros, la agroforestería; y finalmente, otros preservaron fuentes de agua y fomentaron la construcción de reservas.

Originalmente la SEDRI disfrutó de considerable influencia en lo político y administrativo que, como se señaló, imprimió dinamismo y efectividad a su labor de coordinación. La Subsecretaría de Desarrollo Rural del MBS, por su parte, ha encontrado persistentes dificultades para desempeñar eficientemente sus tareas, lo que ha repercutido negativamente en la marcha y resultados de los proyectos DRI. El alejamiento del MAG y de sus entidades adscritas de la implementación de los proyectos DRI debe haber debilitado aún más las precarias actividades vinculadas con la preservación de los recursos naturales y con la sostenibilidad.

Las actividades de desarrollo rural en este país han contado con el apoyo de entidades privadas no gubernamentales (ONG) y dentro de ellas la más destacada ha sido la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), creada en 1967 con apoyo de la Iglesia Católica del Ecuador, con el propósito de reactivar y reforzar la organización tradicional de las comunidades quechuas, mediante proyectos que contribuyan a integrarlas a la sociedad contemporánea ecuatoriana.

c) México

En México se formularon y pusieron en ejecución dos programas sucesivos de desarrollo rural integral. El Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), que funcionó entre 1973 y 1983, y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) que lo hizo entre 1983 y 1988. El PIDER fue el programa DRI pionero en Latinoamérica y como tal sirvió de referente para varios de los intentos gubernamentales de adoptar los conceptos y fundamentos del desarrollo rural integrado a nivel nacional. En sus inicios fue un programa de inversiones públicas para fomentar el desarrollo de áreas rurales que no se habían beneficiado de la formación de capital con fines agrícolas, y que favorecieron abiertamente al segmento empresarial, dentro de un contexto de incremento de la pobreza rural y de éxodo campesino en busca de trabajo.

Sus objetivos generales fueron: aumentar la producción y productividad de pequeños agricultores; destinar los nuevos ingresos a inversiones productivas; y garantizar el acceso de la población rural pobre a niveles mínimos de bienestar social. Sus componentes funcionales eran: el programa de apoyo a la producción, que debía absorber el 70% de los recursos financieros; el programa de servicios sociales que recibía el 20% de aquellos y el 10% restante para otras inversiones en infraestructura. El énfasis otorgado al componente producción condujo a que el potencial productivo subutilizado sea determinante en la selección de las microrregiones en que el PIDER intervino. Otro principio en que se basaron sus actividades fue el carácter multisectorial y coordinado de las inversiones por realizar en beneficio del proceso productivo. Tercer elemento característico del PIDER fue la descentralización de actividades y el estímulo a la participación de los beneficiarios en el planteamiento y ejecución de los proyectos de inversión (Lacroix 1985).

El Banco Mundial fue el principal financiador del PIDER. En su administración y conducción participaron algunas secretarías del Poder Ejecutivo y de los gobiernos estatales. El PIDER fue concebido, en esencia, como un instrumento complementario de la política del Gobierno Federal hacia el sector rural. Originalmente formó parte de la Secretaría de la Presidencia; en 1977 fue trasladado a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual asumió la coordinación general de las actividades y organismos involucrados en el fomento, regulación y control de la

agricultura, en el seguimiento de la reforma agraria, y en la realización de obras públicas (Encinas 1989).

El PIDER promovió proyectos específicos de inversión en ganadería (incluyendo pastos), regadío, conservación de suelos y agua, fruticultura, silvicultura, pesca e industrias rurales. Las inversiones estuvieron centradas en el mejoramiento de la productividad vía prácticas de cultivo y paquetes técnicos asociados a la "revolución verde"; no se prestó mayor atención a la sostenibilidad de los recursos naturales. Los componentes de apoyo a la producción incluyeron crédito para la agricultura, la construcción de caminos de acceso y la electrificación rural. Logró en sus proyectos una importante participación de los beneficiarios, pero esa participación no se consolidó y nadie asumió la responsabilidad de mantener posteriormente las obras de infraestructura establecidas, las que en su mayoría se deterioraron parcial o totalmente. El PIDER alcanzó otro de sus objetivos al crear un marco institucional para el desarrollo rural. Sin embargo, cuando éste fue suprimido, las entidades involucradas no dieron seguimiento a las actividades que quedaron en marcha, muchas de las cuales se cancelaron (Encinas 1989).

El PRONADRI fue establecido a mediados de 1985, con el propósito básico de imprimir coherencia a la política agraria nacional e impulsar el desarrollo rural en el mediano plazo. El PRONADRI se caracterizó por sus intentos de coordinar las actividades gubernamentales federales y estatales relacionadas con bienestar social, reforma agraria y fomento de la producción sectorial, entendidas todas ellas como parte de una reforma agraria integral. En otras palabras, se intentó combinar la solución a los problemas de tenencia de la tierra, con la expansión del empleo rural y el bienestar de los campesinos.

El PRONADRI tuvo como objetivos: bienestar social, producción, empleo y reforma agraria. El primero estuvo centrado en la población rural pobre —51% de la población— y buscó el mejoramiento de los niveles de alimentación, educación, salud y vivienda. En cuanto a la producción pretendió alcanzar la autosuficiencia alimentaria, reducir la dependencia externa y contribuir a que mejore el balance comercial con el exterior. Respecto del empleo, se propuso fomentar proyectos económicos autosostenidos que contribuyeran al desarrollo social de las comunidades campesinas. La reforma agraria integral debía lograrse mediante la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra —ejidal, comunal y pequeña propiedad— el reparto de terrenos legalmente afectables y la conversión de organismos agrarios en

organizaciones promotoras del desarrollo rural. Estos objetivos tuvieron como fundamento al contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el cual se afirmó que *"el desarrollo futuro del país dependé en gran medida de los avances que se logren en el desarrollo rural"* (Encinas 1989).

Para la ejecución del PRONADRI, se previó un incremento real del gasto público programable del 10% entre 1985 y 1988 y un aumento real casi similar del crédito para cultivos y ganadería; debió ampliarse además la cobertura del seguro a cultivos y explotaciones pecuarias. La esperada mayor asignación de fondos públicos no se concretó y, por el contrario, se recortaron las asignaciones presupuestarias, en términos reales, a causa de las políticas de ajuste de la economía nacional. Tales recortes se tradujeron en la eliminación de los cuantiosos subsidios otorgados a los productores de granos básicos vía abaratamiento de insumos, del crédito y del seguro agrícola. También repercutieron en el funcionamiento de las instituciones públicas involucradas en el desarrollo rural, y generaron la desaparición de entidades y programas, restricción de actividades básicas y despidos de personal. El PRONADRI no pudo exhibir resultados exitosos en lo productivo, en lo vinculado con la tenencia de la tierra y en cuanto a la sostenibilidad. El programa no pudo cumplir durante su corta existencia las acciones principales perseguidas y tampoco logró incorporar a los productores empresariales ni a las organizaciones campesinas en el diseño e implementación de sus actividades.

Entre el PIDER y el PRONADRI surgió en 1980 el Sistema Alimentario Nacional (SAM), que fue calificado como el esfuerzo por recuperar la autosuficiencia alimentaria. Tuvo un enfoque político-social integral, que comprendió la agricultura, las industrias y el comercio. Se pretendió establecer una alianza entre el Estado y la población pobre rural y urbana para elevar la producción y redistribuir ingresos. El SAM funcionó menos de tres años, período demasiado corto para la consecución de sus propósitos; durante su breve existencia funcionó como un programa de desarrollo agrícola de corto plazo, que no logró incorporar a los campesinos ni organizar a los productores agrícolas en proyectos autofinanciables (Encinas 1989).

Los tres programas, PIDER, SAM y PRONADRI, buscaron el crecimiento de la producción agrícola y emprendieron acciones diferenciadas de apoyo al campesinado. Cada uno de ellos tuvo énfasis distintos. El PIDER centró sus actividades en la dimensión regional; el SAM, en lo sectorial, y el PRONADRI, en el plano nacional.

La experiencia mexicana refleja claramente la incidencia determinante de los cambios de gobierno en la concepción, implementación y durabilidad de los programas nacionales de desarrollo rural. También revela la existencia de mayores dificultades para la coordinación de esfuerzos en países con sistemas federales; en ellos son más complejas e intrincadas las conexiones funcionales, tanto a nivel de sectores productivos, como del Gobierno Federal con las entidades estatales. Esos escollos repercutieron negativamente sobre la naturaleza y continuidad de las actividades emprendidas y sobre la durabilidad de las inversiones realizadas.

El actual Gobierno adoptó una política orientada a transformar y modernizar el campo; en ese empeño asignó a los productores un papel destacado en la construcción de su propio desarrollo, con el apoyo del Estado. Se considera que el ejido y las comunidades campesinas son la base para la organización económica y productiva de la sociedad rural; en beneficio de éstas, por tanto, se debe adoptar políticas diferenciadas y relacionadas con el bienestar social y la sostenibilidad, consideradas consustanciales con el desarrollo rural; se viene impulsando una responsabilidad compartida entre Estado y campesinado y se reconoce la soberanía del productor, en un contexto de planeación democrática y modernización jurídica. Finalmente, se señala que en el proceso de modernización el Estado no debe sustituir ni interferir las iniciativas de los productores rurales, a los que se considera como los verdaderos agentes protagónicos del desarrollo rural.

2. Países con programas regionales

a) *Brasil: Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural del Nordeste (PAPP)*

En el nordeste brasileño se encuentra el "polígono de las secas" que comprende territorios de diez estados y una superficie geográfica equivalente al 51% del territorio (casi dos millones de kilómetros cuadrados). La población nordestina de 1980 era aproximadamente de 35 millones de personas, de las cuales la mitad eran habitantes rurales. Es la región del país donde se aglomeran los pobres rurales, en un contexto de concentración de la riqueza y el ingreso.

A finales de 1981, el Banco Mundial, preocupado por la superposición y dispersión de acciones de desarrollo de esa región, interesó al Gobierno Federal para que se formulara y ejecutara un único programa de desarrollo regional, que podría ser financiado por el Banco. Se constituyeron cuatro grupos de trabajo y participaron en el diseño del mismo unos 200 técnicos nacionales e internacionales, que diagnosticaron y analizaron los problemas y presentaron propuestas de solución. Al elaborar la propuesta de proyecto no se aprovechó toda la información obtenida, examinada y debatida. El Banco Mundial presionó para que la metodología de trabajo se circunscribiera a los aspectos productivos y de apoyo a la producción, dentro de un contexto de erradicación de la pobreza rural en el largo plazo; esto último implicaba ampliar las oportunidades de empleo productivo y promover una mejoría generalizada de los niveles de vida e ingreso, así como la satisfacción de las necesidades básicas de los pequeños productores rurales.

Esos objetivos generales de la propuesta se desagregaron en varios propósitos específicos, entre los cuales cabe destacar: acceso a los recursos productivos; apoyo a la organización y participación campesina; incorporación en el diseño de los instrumentos de política diferenciados y aplicados en el proyecto las esperables repercusiones de las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre los precios relativos agrícolas; diversificación de la producción y elevación de la oferta de alimentos, cuidando los recursos naturales y aplicando sistemas sostenibles de producción; y descentralización de la administración pública involucrada en la ejecución del proyecto (Peixoto 1985).

Las bases estratégicas de la propuesta fueron: la progresión y selectividad de la intervención de los pequeños productores, empezando por los más pobres, con poca tierra o sin ella (por tanto las acciones fundiarias debían preceder a todos los demás instrumentos del Programa); la organización y participación de los pequeños productores a través de sus órganos cooperativos o sindicales; la unificación de los programas especiales y la descentralización de la administración del Programa para dotar de mayores atribuciones a los niveles locales de administración y participación; y el apoyo técnico, financiero, y para el mercadeo, requerido para aumentar la producción y para elevar la productividad.

La población-objetivo comprendía unos 2.8 millones de familias que se beneficiarían de los impactos directos y de las repercusiones indirectas del PAPP. Dado que se estimó en US\$6 000 el costo por familia, los

recursos requeridos alcanzaban los US\$12 000 millones, para 15 años. Los fondos debían ser proporcionados por el Gobierno Federal, el Banco Mundial y el BID.

En la implementación del PAPP se adoptó como propósitos fundamentales: i) aumentar la producción y productividad del pequeño productor, entendiendo por eficiencia el apoyo prestado a la reducción de los costos por familia atendida, y, por eficacia, la coherencia entre medios y fines; y, ii) fortalecer las acciones del Gobierno en el ámbito rural, mediante los recursos necesarios para asegurar la transformación económica y social de las poblaciones y áreas beneficiadas.

Para lograr todo ello se decidió adoptar una estrategia convencional de DRI que enfatizó los componentes productivos intensivos en capital, y los contaminantes y deteriorantes de los recursos naturales, apoyados en intervenciones fundiarias, en la difusión de tecnologías, en la disponibilidad del crédito, en el mejoramiento de los canales de mercadeo y en el fortalecimiento de pequeñas comunidades rurales.

En el primer trienio de implementación del Programa, 1985-1988, los recursos efectivamente disponibles alcanzaron sólo al 10% de lo previsto originalmente para el período 1985-1989. La reducción de fondos determinó obviamente la necesidad de ajustar las acciones por realizar (Delgado 1989).

El Programa no contó con un soporte político efectivo y continuo de parte del Gobierno Federal; entró en ejecución en el contexto de una genuina crisis política y financiera que limitó seriamente las iniciativas del Estado y la calidad de sus intervenciones. Los incentivos a la producción aplicados en el proyecto no fueron coherentes con las políticas macroeconómicas y agrícolas contingentes ni con los principios de sostenibilidad. El Gobierno ensayó una política fundiaria a través de la reforma agraria que fue muy debatida y luego abandonada; en la práctica, el elemento fundiario —reparto de tierras— fue retirado del proyecto con beneplácito del Gobierno Federal y del Banco Mundial. El Programa tampoco contó con el apoyo político de la sociedad civil en el nivel estadual. Finalmente, los conflictos de políticas y de competencia institucional dificultaron la coordinación entre las entidades involucradas y neutralizaron la integración formal de los esfuerzos públicos en las zonas de trabajo (Delgado 1989).

El PAPP constituye una experiencia relevante de las dificultades que surjen y se interponen al pasar de los conceptos y fundamentos analíticos, ampliamente analizados y discutidos y estructurados, a la ejecución. Se frustró lo que pudo haber sido un intento serio de buscar una alternativa viable al desarrollo rural sostenible y equitativo y de valorar sus contribuciones al desarrollo global; la ejecución del PAPP fue transformando en otro esfuerzo más de modernización productiva de una fracción de los productores rurales. Sus antecedentes y dinámica son ilustrativos de las dificultades que implican el diseño y manejo de programas DRI de gran envergadura.

Actualmente se ha iniciado la ejecución de la segunda fase del Programa, en la cual se abandona la concepción tradicional de DRI para adoptar una estrategia a través de 224 proyectos locales, ejecutados en forma descentralizada por organizaciones de productores. En la misma, las instituciones gubernamentales desempeñarán sólo una labor de asesoramiento y supervisión del Programa.

*b) Honduras: Proyecto sobre Desarrollo Rural Integrado
de la Región Occidental (PRODERO)*

Este Proyecto fue diseñado para promover el desarrollo integrado de la región más pobre del país, poco integrada a la evolución socioeconómica nacional, a pesar de que alberga al 12% de la población hondureña (alrededor de 500 mil habitantes). La región ha contribuido tradicionalmente a la oferta nacional de granos básicos y ha sido fuente de mano de obra resultante de un éxodo campesino secular. El Proyecto cubrió unos 9 000 kilómetros cuadrados, de los cuales apenas un 4% se consideró apto para cultivos y presentaba procesos avanzados de deterioro de los suelos. Con el Proyecto se pretendió mejorar las condiciones de vida e ingresos de unas 9 000 familias de pequeños agricultores.

Sus componentes funcionales fueron: apoyo a la producción y elevación de la productividad agrícolas y el perfeccionamiento de la artesanía, mediante la aplicación de la reforma agraria, crédito, transferencia de tecnología e instalaciones para mercadeo; de expansión de la infraestructura (caminos de acceso); y de prestación de servicios sociales (salud, educación, vivienda). Las acciones del Proyecto debían realizarse explícitamente dentro de un proceso de organización y

participación campesina; por lo tanto, se propuso establecer unos 300 comités agrícolas, con alrededor de 25 pequeños productores en cada uno de ellos. Para cada componente del Proyecto se fijaron metas físicas, lo que incidió sobre la asignación de recursos por tipo de actividades.

El Proyecto funcionó entre 1980 y 1987 y sus recursos alcanzaron a US\$20 millones de los cuales el BID aportó casi 6 millones, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) unos 8.4 millones y el Gobierno de Honduras los 4.6 millones restantes. La dirección y administración del Proyecto estuvo a cargo de una Unidad Ejecutora dependiente de la Secretaría de Recursos Naturales (Corrales 1989).

En la ejecución de PRODERO surgieron retrasos y desfases resultantes de demoras en el desembolso de fondos y en la dotación de personal técnico; de otro lado, en los subprogramas de crédito, asistencia técnica y mejoramiento de la comercialización se aplicaron los métodos de trabajo convencionales, dentro de una programación anual bastante impositiva en cuanto a metas cuantitativas, particularmente respecto a la construcción de obras físicas. Surgieron conflictos entre la Secretaría de Recursos Naturales y la Secretaría de Planificación que evaluaba la marcha de PRODERO. La coordinación interinstitucional tropezó con múltiples dificultades y renuencias para efectuar un trabajo integrado; por el contrario, cada institución realizaba sus actividades por separado.

Hasta 1985 el Proyecto fue relativamente exitoso en la constitución de comités agrícolas, asentamientos campesinos y grupos de mujeres; de esa fecha en adelante se decidió restringir la incorporación de nuevas agrupaciones y se descuidó a las ya formadas que comenzaron a desintegrarse. PRODERO no tuvo el impacto esperado respecto a la adopción por parte de los beneficiarios de prácticas mejoradas y sostenibles de cultivo. La construcción de centros de salud, de caminos, de silos y bodegas para la comercialización se ajustó a las metas programadas y luego fueron mantenidos por las reparticiones locales de las instituciones involucradas en su construcción.

PRODERO incluyó un subprograma específico de mejoramiento de la mujer campesina, tanto en sus labores domésticas como productivas y artesanales; este subprograma topó con dificultades técnicas y administrativas que limitaron sus resultados. El Proyecto no logró sus propósitos de diversificar y aumentar la producción agrícola; la producción de granos básicos —maíz, frijol, arroz y sorgo— no se incrementó, excepto en años con condiciones de clima muy favorables.

Tampoco se elevaron sus rendimientos físicos y no se fortaleció la introducción de nuevos cultivos. No incluyó actividades relacionadas con la restauración de suelos, ni con reforestación (Corrales 1989).

La información disponible sobre PRODERO pone de manifiesto que la identificación, formulación y marcha de actividades del Proyecto resultaron fuertemente determinadas por la influencia de las fuentes externas de financiamiento, en particular por el FIDA. Esa influencia condicionó los fundamentos conceptuales, los componentes funcionales y la ejecución práctica del Proyecto, al que se pretendió darle un enfoque "integrado" en contraposición al tradicional de DRI; como modalidad revisada en cuanto a enfoque estratégico y metodología de acción para el desarrollo rural la experiencia no fue exitosa, prácticamente, en ninguno de los componentes del Proyecto.

Otra peculiaridad de esta experiencia de desarrollo rural regional consistió en asignar a una Secretaría de Gobierno la responsabilidad de evaluar un Proyecto ejecutado por otra Secretaría, la cual a su vez debió involucrar en el trabajo reparticiones de otras secretarías. Lo que condujo, además de los esperables conflictos institucionales, al apego a metas anuales cuantitativas para la acción, e imprimió rigidez a muchas actividades que por su naturaleza debían ser flexibles y adecuables a las circunstancias e intereses de los beneficiarios. Estos no fueron incorporados al diseño ni a la gestión del PRODERO y repercutió en los magros resultados conseguidos.

3. Perú: Proyecto de Desarrollo Rural en Microrregiones (PRODERM)

Con apoyo financiero del Gobierno de Holanda se diseñó este Proyecto en 1979, cuya finalidad básica inicial fue la de realizar inversiones destinadas a promover el mejoramiento de los niveles de producción, productividad, empleo e ingresos de familias rurales pobres y, por consiguiente, elevar sus niveles de salud y educación. Se determinó como población-objetivo a cerca de 300 comunidades campesinas del Departamento del Cuzco, uno de los más pobres del país. Sus líneas de trabajo estuvieron centradas en: apoyar la producción de cultivos y ganadería, expandir la infraestructura física y mejorar la organización y capacitación de los campesinos pobres. Se le otorgó cierta autonomía financiera y de ejecución, dentro de las normativas de la Corporación de

Desarrollo del Cuzco. En la práctica PRODERM funcionó combinando características propias de una entidad pública y de una ONG (Plaza 1989).

Las comunidades campesinas son una forma de organización social de la producción propia de las zonas andinas del país, que combinan de modo peculiar lo colectivo con lo individual-familiar. Por tanto, no son unidades de producción; lo es cada familia que produce y que coopera con las demás. Las relaciones entre familiares dependen principalmente del tamaño de cada familia, la cantidad y calidad de los recursos naturales, la cercanía a los mercados y ciudades, y las características de la microrregión y región en que se encuentran.

El nacimiento del PRODERM coincidió con la pérdida de impulso de la reforma agraria, el debate académico sobre la cuestión agraria, el conocimiento empírico de realidades y problemas específicos de las comunidades campesinas y los esfuerzos gubernamentales por regionalizar el país. En sus primeros diez años de funcionamiento trabajó con 120 comunidades campesinas, y trató de ajustar sus actividades e inversiones a una caracterización del campesinado y su lógica productiva. Esos intentos de adecuación toparon con presiones de sus fuentes de financiamiento externo, que consideraban que la pobreza campesina era evidente y que los objetivos del Proyecto estaban bien definidos; tales presiones determinaron que las acciones se concentraran en los aspectos técnico-productivos de la producción agrícola, incluyendo el manejo sostenible de los recursos naturales, en la superación de carencias y limitaciones de los servicios sociales y en la expansión de la infraestructura productiva y social (Plaza 1989).

El PRODERM no contó con una definición operacional de microrregión; se entendió por ésta el área comprendida dentro de fronteras geográficas determinadas, que albergaban poblaciones rurales deprimidas y con organización comunal asociativa. En otras palabras, por microrregión se entendió un ámbito de trabajo. No se analizaron procesos ni estructuras sociales que interactuaban con los recursos naturales; se descuidó asimismo el análisis del papel e importancia de los centros poblados medianos y pequeños para el desarrollo rural. Debido a ello el Proyecto no concibió una propuesta integral para la acción a nivel microrregional, y, por el contrario, realizó múltiples labores en distintas comunidades de una misma microrregión, lo que limitó la profundidad y eficacia de aquéllas. A partir de 1986, el PRODERM decidió trabajar en "áreas de concentración" de acciones e integró mejor

sus actividades. En 1988, el Proyecto inició un proceso de descentralización y estableció 16 subsedes, en respuesta a dificultades y críticas relacionadas con la excesiva concentración de decisiones en la sede central del Cuzco.

El PRODERM ha tenido resultados exitosos en lo productivo, al haber conseguido que las unidades familiares eleven los rendimientos en granos, tubérculos y en producciones pecuarias; ha expandido el capital físico —regadío, drenaje, vías de acceso, instalaciones para comercialización, construcción de centros educativos, dotación de agua potable—; estimuló el desarrollo de pequeñas industrias rurales, y realizó esfuerzos de promoción y capacitación campesina. La evaluación no contiene información relativa a sostenibilidad de la producción o preservación de los recursos naturales.

4. Comentarios conclusivos

El repaso previo y sucinto de la base conceptual del desarrollo rural y de su evolución a lo largo de casi cuatro décadas, de los modelos en que aquella se tradujo y de experiencias seleccionadas, permite deducir desde el punto de vista de la sostenibilidad las siguientes conclusiones:

- a) Como se ha destacado reiteradamente en páginas anteriores, los principios fundamentales del desarrollo rural no incorporaron consideraciones analíticas relativas a la función que desempeñan los recursos naturales y las actividades forestales en el logro de un crecimiento sostenido y equitativo. Los años sesenta y setenta se caracterizaron por una ausencia marcada de preocupaciones al respecto. En los años ochenta empezó a perfilarse un pensamiento sobre el particular, derivado de la difusión de evidencias indiscutibles sobre la dinámica de los procesos destructivos de la base de recursos naturales; puede afirmarse que en la primera mitad de los años ochenta existió una preocupación implícita por la sostenibilidad, expresada en términos de un manejo apropiado de los recursos naturales que estaban siendo sometidos a presiones productivas intensificadas. A finales de los años ochenta y comienzos de la presente década, empezó a incorporarse explícitamente el concepto de sostenibilidad a los principios fundamentales del desarrollo rural.
- b) En los años ochenta y bajo la influencia del Plan de Acción Forestal en los Trópicos, formulado por la FAO, se produjo un cambio

significativo en la percepción del papel que desempeñaban los bosques en el desarrollo sostenido y equitativo. Lo señalado sobre los proyectos sociales forestales, agroforestación y sus resultados refleja la adopción creciente de una conciencia de hasta qué punto la población rural depende de los bosques y árboles y de los productos y beneficios derivados de ellos. Han emergido, por tanto, nuevos ingredientes del desarrollo rural, que deberán ser incorporados a un enfoque revisado y contemporáneo del mismo (FAO 1990).

- c) El modelo DRI se caracterizó por pretender que acciones individuales y poco conectadas entre sí, sean consideradas como aglutinables dentro de un enfoque integral. La experiencia se encargó de demostrar, en primer lugar, que dicho enfoque distaba de ser integral, debido a que no incorporó en sus principios fundamentales ni en su práctica una comprensión y valoración acertada de las funciones y contribuciones de los recursos naturales al desarrollo sostenido y equitativo, tanto rural como global. Demostró también que, cuando se conformó el ideario DRI, no se analizó con suficiente profundidad, de un lado, las oposiciones que podrían surgir entre sus objetivos múltiples y entre sus variados y desconexos componentes funcionales y, por otra parte, se minimizó la posibilidad de conflictos de competencia de intereses y de política institucional que implicaban arreglos institucionales aparentemente simples, sustentados en bases normativas complejas y en la asignación de nuevas responsabilidades y tareas de discutible legitimidad.
- d) La tendencia a ligar la pobreza rural y la seguridad alimentaria al ritmo del crecimiento de la producción agrícola determinó el énfasis productivo en los proyectos de desarrollo rural, sin analizar suficientemente las relaciones de aquella con su entorno socio-económico y con su base ecológica. Los enfoques simplemente tecnológicos, centrados en paquetes asociados a la "revolución verde", no tomaron debidamente en cuenta las enormes variaciones ecológicas ni el tipo y severidad del deterioro provocado, las presiones de la población y de los mercados, las relaciones económicas y las estructuras sociales de producción en que se desenvuelve la economía rural. Debido a ello, los proyectos de desarrollo rural no se pusieron a la par con las necesidades y potencialidades productivas de los campesinos y con los requisitos de una producción creciente pero de modo sostenido.

- e) Se ha reconocido que los pequeños productores agrícolas son en general administradores muy eficientes de su base de recursos, pero ésta resulta socavada cuando los recursos de tierra son escasos y las estrategias productivas de supervivencia generan consecuencias deteriorantes. El énfasis en el componente productivo de los proyectos de desarrollo rural ha implicado que estos, al intensificar el proceso productivo han contribuido, sin proponérselo, a la degradación de los agrosistemas. Emerge nuevamente la necesidad de que en el futuro se reconozca claramente la naturaleza, intensidad y profundidad de los problemas asociados con la degradación ambiental y con la sostenibilidad de la agricultura.

- f) La participación de los beneficiarios ha sido, y con toda razón, un objetivo y un principio básico del desarrollo rural, pero se convirtió en un medio para lograr otros objetivos, por ejemplo, alcanzar metas de producción y asegurar una respuesta adecuada a las necesidades de los beneficiarios. La participación ha sido evaluada muy pobremente y, cuando se afirma que al respecto se lograrán éxitos o que se fracasó, no se indican las causas que determinarán esos resultados. La ausencia de indicadores de evaluación ha impedido acumular conocimientos y extraer experiencias sobre este componente tan sensible y central del desarrollo rural sostenible y equitativo.

- g) En cuanto a la descentralización, esta ha sido entendida generalmente al interior de la entidad ejecutora del proyecto DRI; son escasas las referencias a trasposos efectivos de responsabilidad a los gobiernos o administraciones locales. Esta trayectoria contrasta con lo señalado al respecto, en los proyectos sociales forestales.

- h) Las evaluaciones nacionales de los proyectos DRI son semejantes; contienen comentarios no fundamentados que vayan más allá del logro de metas de producción físicas, o de la constatación de hechos concretos, como kilómetros de caminos construidos, número de centros de salud o educativos creados, cantidad de propiedades tituladas, etc. En general, aquellas no incluyen explicaciones causales; se trata más bien de hipótesis plausibles. La realidad contrasta fuertemente con los avances metodológicos conseguidos por los organismos internacionales; estos construyeron indicadores socioeconómicos y precisaron pautas metodológicas de evaluación del desarrollo rural (PNUD 1984). Los gobiernos acordaron utilizar esos indicadores, pero es tan poco lo avanzado al respecto, que nuevamente aparece la brecha —más bien un abismo— entre la teoría y la práctica.

Esa disolución reiterada encuentra en parte explicación en las dimensiones y calidad de los recursos humanos y financieros requeridos, en uno y otro caso, para llevar a cabo esas tareas.

- i) Cabe destacar que la mayoría de los proyectos de desarrollo rural se han caracterizado por ser unidades operativas muy costosas e independientes, que se agotaron simultáneamente con el término del financiamiento externo; pocos de esos proyectos pasaron a ser autosuficientes y con ello realmente de desarrollo.**
- j) Existe gran preocupación por el mejoramiento progresivo y sistemático de la agricultura campesina y de los recursos naturales que ella dispone. En vista de las críticas ecológicas, sociales y económicas que, con demasiada frecuencia, se hacen a los programas y proyectos de desarrollo rural, viene cobrando fuerza la necesidad de encontrar nuevos derroteros para transformar la economía campesina en una actividad sostenible y productiva. Parte de ese desafío radica en comprender y valorar las contribuciones potenciales que la agroecología y las técnicas de la agroforestería puedan hacer para el logro de aquellos propósitos y en incorporar dichos aportes al ideario y la práctica del desarrollo rural sostenible y equitativo.**

C. CONSIDERACIONES EN TORNO A UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE Y EQUITATIVO

1. Consideraciones generales

El análisis y conclusiones contenidas en los dos capítulos anteriores deben ser complementados con algunos indicadores que ayuden a percibir mejor los problemas rurales actuales y sirvan de referencia a las modificaciones que habrá que introducir en el proceso de desarrollo rural:

a) Indicadores de pobreza rural

- En 1990 el 28% de la población latinoamericana –130 millones de personas– era rural y su crecimiento vegetativo fue del 0.2% por año. El éxodo rural contribuyó al tránsito de una sociedad predominantemente rural a otra eminentemente urbana; se estima que entre 1930 y 1990 unos 100 millones de personas emigraron del campo a las ciudades (véanse los anexos 5 y 6).
- La pobreza rural habría bajado del 65% al 61% de la población rural entre 1970 y 1990; sin embargo, en términos absolutos, pasó de 75.2 a 79.5 millones de personas en el mismo período. Aparentemente la proporción de hogares rurales en situación de indigencia se habría mantenido estable en alrededor de un 30% del total.
- Los niveles de ruralidad de la población de cada país son inversamente proporcionales a los niveles medios de ingreso por habitante; en países cuya ruralidad oscila entre el 58% y 45% de la población total, el ingreso medio por habitante es entre el 65% y el

50% menor que el correspondiente a países con muy baja ruralidad (CEPAL 1991b).

- Los niveles de ruralidad de cada país guardan relación con la dotación nacional de tierras cultivables, praderas y bosques. A mayor disponibilidad de tierras cultivables mayor es la capacidad de arraigo de la población en el campo. Esa relación se explica por el predominio absoluta de la agricultura entre las formas de actividad económica en el ámbito rural (CEPAL 1991b). Por otra parte, tiene que ver con las modalidades de uso de la base de recursos naturales e impactos ambientales; dicha relación hace la esencia de un desarrollo rural más equitativo y sostenible.
- Las unidades familiares campesinas independientes y con recursos naturales suficientes se incorporaron, por separado o colectivamente, a procesos agrícolas o agroindustriales modernos; esas unidades lograron elevar su productividad e ingresos. Estimaciones recientes señalan que casi un tercio del total de unidades de producción campesina han accedido al desarrollo y mejorado sus condiciones de vida (Calderón *et al.* 1991).
- Otras formas de producción campesina son débiles en lo económico y social, y en una alta mayoría disponen de recursos naturales limitados, pobres y deteriorados; han estado en desventaja permanente y han sido funcionales a la capacidad de progreso y expansión de la economía empresarial agrícola.
- Los procesos de reforma agraria, de colonización y de desarrollo rural no lograron alterar la heterogeneidad agraria dominante en los países de la región; sin perjuicio de esa conclusión, la expansión de la frontera agrícola y algunos proyectos de desarrollo rural, en ese orden, permitieron a los campesinos pobres un mayor acceso a la tierra. Los mercados de tierras no han tenido mayor importancia al respecto, por ausencia de líneas de financiamiento para ese propósito (CEPAL 1991).
- La tendencia a una progresiva compra de tierras agrícolas por parte de habitantes urbanos que incursionan en los agronegocios, y por parte de las empresas transnacionales —en algunos países esto es más notorio—, han hecho más difícil y restringido el acceso de los pobres rurales a la tierra.

- El número de familias con tierras insuficientes o sin tierras estaría aumentando; por lo menos tres de cada cinco hogares rurales estaría en esa situación en un número de países altamente representativo del conjunto latinoamericano. Se estima que alrededor de un tercio de la población económicamente activa agrícola latinoamericana está conformado por trabajadores asalariados y con otras formas de remuneración (Calderón *et al.* 1991).

b) Indicadores de uso de los recursos naturales

- La FAO (1991a) en su Segundo Informe Provisorio de la Situación de los Bosques Tropicales (1991) presenta las siguientes cifras preliminares de deforestación para 32 países latinoamericanos:

Subregión (N° países)	Area total territorial (aproximación a millones de hectáreas)	Area forestal		Desmorte/año 1981-1990	
		1980	1990	Superficie	Tasa anual (porcentaje)
Centroamérica y México (7)*	245.3	77.0	63.5	1.4	-1.8
CARICOM y otros del Caribe (18)	69.5	48.8	47.1	0.2	-0.4
Sudamérica latina tropical (7)	1 360.8	797.1	729.3	6.8	-0.8
	1 675.6	922.9	839.9	8.4	-0.9

Fuente: FAO 1991a.

Se estima que durante los años setenta y ochenta se redujo la superficie de bosques y tierras boscosas de los países latinoamericanos y del Caribe en 123 millones de hectáreas, de las cuales unas tres cuartas partes corresponden a la cuenca del Amazonas. En términos relativos, la deforestación ha sido más rápida en América Central y México, donde han perdido el 31 y el 23 por ciento respectivamente de sus bosques, en comparación con el 7 y 19 por ciento que perdieron Brasil y los países andinos, en ese orden (FAO 1991b).

Los terrenos boscosos han sido usados principalmente como bancos de tierras para la expansión de la frontera agrícola; como se señaló esa función residual del papel de los bosques está cambiando, en la medida

en que el aprovechamiento eficaz de los recursos forestales proporciona ingresos y empleo a la población rural, productos variados para toda clase de consumidores, y se convierte en una actividad estable y sostenible.

No hay ningún estudio de conjunto para los países latinoamericanos y del Caribe, que aporte cifras válidas sobre la magnitud de la erosión y desertificación. Se estima que un 18 por ciento de América del Sur tiene un grado entre moderado y alto de peligro de desertificación. La degradación de la tierra es un problema grave en las tierras altas andinas, densamente pobladas; en la mayoría de países, la erosión es considerada como el principal problema que afecta el crecimiento sostenible de la agricultura y el desarrollo rural (FAO 1991b).

Sería largo mencionar los variados planteamientos oficiales, académicos e internacionales hechos en relación con la necesidad de reorientar las políticas económicas y sociales hacia un desarrollo de base más amplia, equitativa y sostenible que en el pasado. Esos pronunciamientos han coincidido en proponer que se elimine la polarización del desarrollo hacia el sector urbano, y que al mismo tiempo se altere sustancialmente el funcionamiento y la dinámica del sistema agrícola bimodal, que ha generado las bien conocidas ambivalencias, desigualdades y deterioros ambientales en el ámbito rural.

A pesar de las declaraciones en favor de la promoción del desarrollo rural y de algunos efectos positivos de los programas de ajuste de las economías nacionales, los esfuerzos recientes de los gobiernos, en particular las inversiones públicas y el establecimiento de servicios, han continuado siendo relativamente desequilibrados en favor de las grandes ciudades y de la recuperación del crecimiento industrial. Ese enfoque estratégico continúa generando consecuencias negativas para las actividades agrícolas, en particular para la agricultura campesina, efectos que en último término son manifestaciones conocidas del desequilibrio secular entre las ciudades y el campo. El relegamiento persistente de las zonas y poblaciones rurales, así como de los recursos naturales en los enfoques estratégicos de desarrollo, ha tenido un costo alto para las ciudades: la incontrollable aglomeración de pobres urbanos, influida en buena medida por el éxodo rural; éste ha implicado no sólo el traslado de fuerza de trabajo, sino el tránsito progresivo de la pobreza rural al ámbito urbano.

Ha sido ampliamente debatido y acordado por los gobiernos de la región que la pobreza rural no puede ser tratada como un fenómeno aislado e independiente de lo que ocurre en la sociedad en su conjunto, y, por lo tanto, que la superación de aquella debe formar parte de una estrategia global de desarrollo sostenible y equitativo. A pesar de tales consensos, las opiniones difieren en cuanto a cómo lograr esos propósitos, y no sólo en razón de atendibles y válidas especificidades nacionales, sino por la forma en que se ha concebido al desarrollo rural y el papel asignado dentro de éste a los recursos naturales y a los bosques y árboles.

2. El concepto de desarrollo sostenible y equitativo

El concepto contemporáneo de desarrollo tiene como exigencias que sea equitativo y perdurable. Sus objetivos, en términos simples, son: vigorizar el crecimiento de las economías nacionales (sin crecimiento no hay desarrollo); promover una mayor equidad entre la población nacional; y preservar, restaurar y mejorar el entorno natural que debe ser percibido como un activo estratégico de cada país (PNUD 1990a).

El desarrollo así entendido implica que eficiencia económica, equidad y ecología están estrechamente interrelacionadas. Se trata de un proceso que ordene y encauce una compleja trama de variables económicas, sociales, culturales y ambientales, para superar en el largo plazo conflictos y oposiciones entre sus objetivos y entre los distintos agentes sociales.

Este enfoque estratégico implica encontrar soluciones acertadas a problemas relacionados con el aumento estable y diversificado de la producción de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas; la falta de oportunidades que encaran las personas para usar sus capacidades creativas y productivas para generar ingresos, para participar a fondo en todos los aspectos de la vida y mejorar su espacio individual y social; la creación de una conciencia cívica que asigne al medio ambiente una jerarquía similar a la que se otorga al crecimiento y la equidad, dado que los recursos naturales son el cimiento de ambos (PNUD 1991).

Se reconoce que el desafío del desarrollo, en sentido amplio, consiste en mejorar la calidad de vida de la población, especialmente de los segmentos de ella que viven en condiciones de pobreza. El crecimiento económico reflejado en el aumento de los ingresos por habitante, debe, por tanto, ir acompañado de reducción de la pobreza y de una mayor

equidad, de progresos en educación, salud y nutrición y en la protección del medio ambiente. Para ello se requieren políticas públicas que incluyan precios apropiados de los recursos, más claros derechos de propiedad y de tenencia de la tierra, impuestos y controles a la contaminación y a la degradación de los recursos, y mayores inversiones en producciones alternativas. La experiencia enseña que el mejoramiento de los mercados contribuye también a la conservación del medio ambiente, dentro de un contexto de intervenciones gubernamentales en ese sentido, caracterizado por la búsqueda de formas de abaratar los costos de la sostenibilidad (Banco Mundial 1991).

Los problemas por superar para acceder al desarrollo sostenible y humano están tan interrelacionados, como lo están sus objetivos. Hay efectos de causalidad circular tanto entre pobreza rural y deterioro ambiental, como entre las decisiones de producción en el corto plazo con degradación de la base de recursos naturales y con el agravamiento de la pobreza rural. Por tanto, para asegurar la continuidad del desarrollo, es necesario incorporar la sostenibilidad en el momento mismo en que son concebidas las políticas económicas y sociales generales de cada país; la relación entre eficiencia económica, equidad y ecología debe ser introducida como criterio central de la política económica nacional. Para ello hay que dejar de considerar al medio ambiente como un apéndice decorativo que merece atención localizada y discontinua (FAO 1990b).

3. Un concepto ampliado y moderno de desarrollo rural

En la conformación de los fundamentos conceptuales del desarrollo rural convencional, incidió poderosamente la separación de las actividades productivas en sectores económicos, con el propósito de diseñar políticas para influenciar y orientar el crecimiento de las producciones sectoriales y para tratar, además, de articular las posibilidades de crecimiento conjunto de varios sectores. De ese modo, la agricultura, fundamento económico de la sociedad rural, pasó a ser considerada como "sector agrícola" con requerimientos específicos en términos de políticas y marco institucional para su modernización.

Con su proceso de modernización, la agricultura ha demostrado una considerable capacidad de respuesta a los movimientos de los precios y a las condiciones cambiantes de los mercados, tanto en términos de escala de producción, como de uso de factores. Estos tienen hoy una movilidad que no encaja con la percepción de una agricultura estructuralmente

rígida, con segmentos de pequeños productores incapaces de asimilar la tecnología moderna y de responder a las señales de los precios y a las orientaciones y estímulos de las políticas públicas. Evidencias empíricas de varios países muestran que el proceso de crecimiento de la agricultura —en el contexto de las interdependencias sectoriales señaladas— recompone permanentemente las modalidades con que la agricultura campesina se integra a dicho proceso, y que los agricultores pobres han fortalecido apreciablemente sus vínculos con los mercados de productos, laborales y de insumos modernos. Eso se ha traducido en una relativa homogeneidad en la conducta económica de las unidades de producción, que impide pensar en una coexistencia indefinida entre productores modernos y agricultores estancados.

De otro lado, la mayor diseminación de las poblaciones rurales y las potencialidades de los bosques, antes señaladas, han empezado a traducirse en una percepción más acertada del papel clave que pueden desempeñar en el logro del crecimiento sostenible y equitativo. Dada la gran diversidad de situaciones locales, se viene asignando al sector forestal tareas cada vez más complejas y relevantes; se le somete a demandas combinadas, relacionadas con la generación de mayores ingresos y fuentes de ocupación y con la corrección de desigualdades sociales a través de la participación de la población rural (FAO 1990a).

La aplicación de criterios sectoriales y estructurales condujo al diseño de líneas de acción bastante compartimentalizadas y relativamente superpuestas. El desarrollo agrícola se ocupó del crecimiento económico de la agricultura, de su integración al resto del sistema económico nacional y de su inserción en los mercados internacionales. El desarrollo rural se preocupó de las zonas y poblaciones rurales, mediante políticas diferenciadas de apoyo a la producción y otras de carácter asistencial a fondo perdido.

A nuestro entender, es necesario definir un concepto ampliado y moderno de desarrollo rural, que incluya abiertamente la agricultura y el sector forestal entre sus componentes. Sólo así se superarán las repercusiones negativas para el ámbito rural de la existencia paralela, entrecruzada, desbalanceada y con frecuencia conflictiva, de líneas de acción calificadas, unas de desarrollo agrícola y otras de desarrollo rural, resultantes de la aplicación de criterios sectoriales y estructurales. Por desarrollo rural debería entenderse todos los esfuerzos e intervenciones destinados al crecimiento sostenido y equitativo de todas las formas de actividad económica; todas las intervenciones y medidas encaminadas a

modificar la estructura agraria e incentivar la participación de la población rural; todas las inversiones en formación de capital; y todas las prestaciones de servicios sociales que se realizan en el ámbito rural. Un desarrollo rural así entendido atacaría las raíces profundas de la pobreza rural y no sólo sus manifestaciones más relevantes; tendría un carácter transformador incuestionable, dado que incluiría todas las dimensiones y procesos que competen a la sociedad y economía rurales.

El concepto ampliado de desarrollo rural expuesto guarda relación con cinco dimensiones del ámbito rural que son: la espacial, donde una parte de la población nacional tiene su particular forma de vida y trabajo; la demográfica, que para los propósitos de este análisis son relevantes la disminución y la gran movilidad migratoria de la población a las ciudades y dentro del espacio rural; la económica, resultante de las formas en que se vinculan la población y los recursos naturales a través de las actividades productivas; la ecológica que en el contexto de este documento es entendida como la capacidad de los recursos naturales de hacer aportes sostenibles a los ingresos rurales, al empleo productivo y al comercio de productos agrícolas, y la cultural que se manifiesta como el sello de identidad, de pertenencia, de valores y de conducta de la sociedad rural.

La separación artificial, y por lo general no muy nítida, para fines de política y organización institucional de los componentes económicos y sociales del ámbito rural, con base en criterios sectoriales y estructurales, no ha permitido, de un lado, valorar adecuadamente el gran potencial de crecimiento de la economía rural en su conjunto, que es indudablemente superior al potencial de aumento de la producción agrícola considerada aisladamente. El fortalecimiento y/o expansión de los enlaces e interdependencias económicas y sociales de la economía rural con la economía urbano-industrial, generarían importantes efectos multiplicadores que contribuirían y facilitarían el logro del desarrollo sostenido y equitativo global. Por otra parte, esa aplicación tampoco permitió que se conciba y diseñe una verdadera política nacional de desarrollo rural, aplicable según las características socioeconómicas y ecológicas de las diferentes regiones o microrregiones de cada país.

Luego de varias décadas en que se aisló la agricultura y los bosques dentro de la economía rural y del diseño de políticas agrícolas y forestales concebidas y aplicadas para alcanzar metas de producción y adquisición de divisas, por lo general independientes de los propósitos productivos y comerciales de otros sectores económicos, ha empezado a

tomar cuerpo el convencimiento de que es muy importante lograr un crecimiento sostenido, equilibrado y complementario entre los dos grandes ámbitos de las economías nacionales, la urbana y la rural, para alcanzar una distribución equitativa de los frutos de ese progreso. Lo novedoso de este enfoque es sacar a la agricultura, y por tanto al ámbito rural, del papel "residual" de proveedor de alimentos y de divisas, en condiciones supeditadas al desarrollo de la industria. Un desarrollo más equilibrado entre agricultura e industria y entre los ámbitos urbano y rural, es condición ineludible para acelerar el crecimiento sostenible, estimular la creación de nuevas fuentes de trabajo, mejorar la distribución del ingreso, reducir el precio final de los bienes de consumo y diversificar la oferta exportable. Ese estilo de desarrollo permitiría explotar el potencial de desarrollo del ámbito rural y que el ámbito urbano capitalice el mayor dinamismo inducido por aquel.

Redefinir el concepto de desarrollo rural implica dar al ámbito rural la posibilidad de que intervenga efectivamente en la definición de las políticas macroeconómicas y en la asignación de los recursos fiscales; permitiría asimismo que pueda participar y ejercer influencia —en oposición a su posición pasiva actual— en la resolución de los conflictos que surgen entre las diferentes actividades productivas y en la corrección de las distorsiones, deficiencias, desigualdades y deterioros ambientales, que han caracterizado el estilo de desarrollo adoptado por los países latinoamericanos.

Como se señaló en el Capítulo A, punto 1.b), en el decenio de 1980 el "ajuste estructural" propugnado por el Banco Mundial ha sido sinónimo de liberación, desreglamentación y privatización. Desde esa perspectiva el objetivo fundamental del ajuste ha sido mejorar la asignación de recursos y reducir o eliminar las ineficiencias creadas por las intervenciones gubernamentales. Por eso, los programas de ajuste han apuntado a reducir el papel de los gobiernos en la producción, fijación de precios y comercialización de los productos agrícolas.

Los programas de ajuste sectorial agrícola (PASA) han tenido como objetivo fomentar el crecimiento de la agricultura, cambiando la estructura de los incentivos —relacionados o no con los precios— respecto de los de otros sectores, así como al interior del propio sector agrícola, para establecer estímulos que procuren el uso más eficaz de los recursos productivos, prescindiendo de consideraciones relativas a la sostenibilidad. En la práctica, ese propósito general se intentó lograr a través de diversos instrumentos de política, en los que la entrega de los fondos

del préstamo tenía como condición previa, que aquellos hayan sido adoptados. Un examen reciente de los préstamos PASA del Banco Mundial a los países latinoamericanos mostró que, entre 1980 y 1987, tuvieron como condición previa, en este orden, liberalizar el comercio, introducir reformas institucionales, promover inversiones públicas, fijar precios —de productos e insumos— otorgar créditos y, en último lugar, preservar el medio ambiente (FAO 1991b).

Como se indicó con anterioridad, el Banco Mundial ha apreciado y comprendido mejor las dificultades políticas, los problemas sociales y las tensiones económicas que ha causado el ajuste estructural y, por ello, ha introducido consideraciones sociales en los objetivos de los PASA. Parece innecesario señalar que, a pesar de ello, el concepto ampliado de desarrollo rural aquí planteado es de naturaleza distinta en su concepción y lineamientos del enfoque PASA, aun en su versión reciente que, según el Banco, tendrá repercusiones distributivas y componentes para proteger a los grupos más pobres mediante acciones bien definidas y orientadas a poblaciones-objetivo bien delimitadas.

4. Principios de un nuevo enfoque estratégico para el desarrollo rural

La bondad de un nuevo enfoque estratégico para el desarrollo rural sostenible y de sus posibilidades reales, tiene que ser valorada en función de su capacidad para generar crecimiento sostenible; de su compatibilidad con la gestión macroeconómica dominante; de sus aportes a la generación de empleo, a la redistribución del ingreso y al desarrollo humano; y de su habilidad para transferir la gestión de recursos naturales a la población rural, particularmente, en tierras del Estado o comunales.

Un primer principio guarda relación con el hecho que el aumento de los ingresos por habitante rural provendrá del incremento de la producción y de la productividad agrícolas y forestales, así como de la creación, expansión y fortalecimiento de otras actividades productivas, industriales y de servicios en el ámbito rural. Las posibilidades reales de explotar el potencial de producción de la economía rural, estarán condicionadas por incentivos para el crecimiento de la oferta de bienes y servicios rurales; por la difusión y mayor aplicación de las tecnologías existentes y de su perfeccionamiento constante; por la medida en que se concreten inversiones sustanciales, públicas y privadas, dentro de un

contexto de creciente aumento del uso total de mano de obra; por una efectiva y perdurable organización y participación de la población en todos los esfuerzos e intervenciones que se realicen en su beneficio.

Este primer principio está en relación con la necesidad de que el uso de los recursos naturales se equilibre con su conservación; la tierra, el agua y los bosques son los recursos primarios y cotidianos de la producción agroforestal, y es indispensable y obligatorio no ocasionarles daños irreversibles. La agroecología ha surgido como una concepción de crecimiento de la economía rural más sensible a las complejidades de hacer agricultura en cada localidad, al ampliar los objetivos, criterios y prácticas agrícolas para abarcar propiedades de sostenibilidad, seguridad alimentaria, estabilidad biológica, conservación de los recursos, equidad y participación, todo ello asociado al objetivo de una mayor producción (Altieri 1987).

Dado que este principio tiene que ver con una dimensión del desarrollo de preocupación relativamente reciente, caben algunas reflexiones adicionales. Dentro de la plataforma conceptual del desarrollo sostenido con equidad conviene distinguir entre medio ambiente y ecosistemas naturales; el primero es el entorno natural en todas sus dimensiones, los segundos son los ambientes naturales donde la población rural vive y hace agricultura. Conviene, por tanto, precisar el concepto de ecosistemas; se entiende por ellos las unidades ecológicas con estructura, funcionamiento y organización específicas, resultantes de las relaciones entre los elementos vivos e inanimados —físicos y químicos— de un área determinada.

El concepto de ecosistema se aplica a las formaciones naturales y a los agrosistemas intervenidos por el hombre. Para hacer agricultura hay que explotar los ecosistemas, y según las prácticas de cultivo que se utilicen se provocan trastornos de diverso grado —aunque éstos no siempre se manifiestan de inmediato— que conducen a los agrosistemas a deteriorarse, a extinguirse, o, por el contrario, a ser preservados e incluso mejorados. Por eso, el aprovechamiento económico racional de un ecosistema guarda estrecha relación con su durabilidad, vida útil o sostenibilidad.

Dicho de otra manera, la sostenibilidad de los ecosistemas depende de la medida en que se mantenga en el tiempo la vitalidad de sus componentes ecológicos y sus procesos específicos de organización y funcionamiento. Por tanto, cada ecosistema tiene una capacidad de carga

—aprovechamiento económico— determinada por su potencial regenerativo; exceder esa capacidad implica atentar contra su estabilidad o durabilidad. La capacidad del uso de la tierra, así entendida, y su relación con el uso al que actualmente está siendo sometida, es fundamental en el manejo sostenible de los recursos naturales. Se viene revalorizando el conocimiento local de los campesinos sobre el ambiente, las plantas, los suelos, las mezclas de cultivos, y los procesos ecológicos, como elemento que encauce estrategias productivas apropiadas a las sostenibilidades y complejidades de la agricultura campesina.

Son válidas las concepciones que plantean que el crecimiento de la población impone presiones insostenibles sobre los recursos renovables y que la pobreza limita la capacidad de invertir en actividades agrícolas o forestales sostenibles. Por otro lado, el crecimiento de la población influye sobre la disponibilidad de recursos y la calidad del entorno ambiental y contribuye al proceso de pobreza. Por ello, una forma bastante utilizada de calcular los límites del crecimiento de la producción es considerar la capacidad de carga de los recursos naturales y, en particular, de la tierra. Sin embargo, hay que reconocer que las estimaciones de la capacidad de carga son útiles, pero hasta cierto punto permiten apreciar el grado de importancia del problema, pero no es aconsejable extraer de tales cálculos conclusiones definitivas, dado que inducen a errores importantes.

Por ejemplo, la capacidad de carga puede ser aumentada fácilmente, si se recurre al comercio de importación de alimentos, lo que permite sostener una población mayor; de otro lado, con el crecimiento de la población se produce un efecto de presión sobre la tecnología, lo que puede conducir a cambios en la forma en que se desenvuelve la agricultura. El aumento de la población suele explicar el paso de una agricultura itinerante con largos períodos de barbecho, a otra con técnicas de barbechos cortos y rotación de cultivos abonados, o a un monocultivo intensivo moderno basado en variedades de alto rendimiento, cultivadas con aplicación de paquetes tecnológicos asociados a la "revolución verde". Por tanto, la capacidad de carga tiende a ser un concepto estático que no permite captar los efectos dinámicos y recíprocos del progreso tecnológico, de las inversiones y de los mercados.

De otro lado, es importante tener en cuenta que algunos ecosistemas no pueden soportar prácticas de una agricultura intensiva. Algunos suelos se erosionan rápidamente tras el uso del cultivo mecánico. En consecuencia, el crecimiento de la producción agrícola implica una pugna

entre una posible degradación de la base de recursos de tierra, originada por la pérdida de su capacidad de regeneración natural, y el avance de la tecnología; esa pugna es matizada por consideraciones relativas a tipos de suelos, a fragilidad de los ecosistemas y a niveles de precios que, en conjunto o separadamente, imponen límites al cambio tecnológico.

Los cambios en el uso del suelo también influyen poderosamente en las posibilidades de crecimiento de la producción. La superficie bajo cultivo ha crecido persistentemente en los países latinoamericanos a expensas de la pérdida de bosques y de praderas. La deforestación es un proceso complejo, ocasionado por muchos factores interrelacionados. Entre ellos destacan la accesibilidad de los bosques, el clima, las presiones demográficas, las políticas macroeconómicas y agrícolas, la estructura de incentivos del mercado, las inversiones públicas en infraestructura, la importancia de la colonización y de la agricultura itinerante y el pastoreo, la estructura de la tenencia de la tierra, la resistencia del suelo a la erosión, el valor de la madera, el dinamismo del crecimiento de la ganadería, la especulación con el valor de las tierras deforestadas, la recogida de la leña, otros. No es fácil incluir todas estas variables en las estimaciones sobre capacidad de carga de los recursos naturales, para deducir de aquellos cálculos apreciaciones fundamentales sobre el potencial de crecimiento de la producción.

El desarrollo rural ecológicamente sostenible requiere de un verdadero enfoque integral, que envuelva a todas las actividades productivas que puedan tener consecuencias ambientales. En el logro de dicho propósito, la planificación como instrumento del desarrollo puede ser útil para anticipar percepciones y hacer planteamientos sobre el posible aprovechamiento de los recursos naturales, en función de sus usos y capacidades actuales y potenciales; ordenar el manejo sostenible del ecosistema al asegurar que aquel sea compatible con su posible aprovechamiento económico; y contribuir al desarrollo o fortalecimiento de métodos de evaluación de los costos o posibles beneficios ambientales inherentes a los programas y proyectos de desarrollo.

En el ejercicio de la programación del desarrollo rural sostenible habrá que prestar cuidadosa atención a la generación y difusión de tecnologías, acordes con el grado de vulnerabilidad y fragilidad de cada ecosistema, que contribuyan al equilibrio entre población y ambiente; la posible sustitución de ciertos insumos adquiridos por otros en el mercado, producidos por el ecosistema en su estado original o con base en su utilización; el uso común factible de suelos, pastizales, bosques y fuentes

de agua; la construcción de infraestructura física, el desarrollo del transporte y la provisión de servicios de mercadeo; el manejo forestal sostenible vinculado a la producción de maderas, forraje y leña; y el perfeccionamiento de sistemas de vigilancia del medio ambiente y de métodos de valoración del patrimonio ambiental (FAO 1990b).

Un segundo principio tiene que ver con las condiciones macroeconómicas. La política económica que cada país adopta para un período de tiempo dado, determina la asignación de recursos entre sectores económicos; la estructura de la oferta, de la demanda, de los precios y de los impuestos; los flujos del comercio externo e interno de bienes y servicios; los movimientos de capital; y —junto con las políticas sociales— el bienestar de los distintos agentes sociales. El núcleo de la macrovinculación de la agricultura con la política económica está conformado por el tipo de cambio real, los volúmenes de crédito y el tipo de interés, y por los flujos de los ingresos y gastos fiscales. La creciente integración de la economía rural a las economías nacionales y el consecuente estrechamiento de los lazos intersectoriales, implican que la estructura, intensidad y periodicidad de los instrumentos de política económica específicos para la economía rural están más supeditados a la gestión macroeconómica.

Siendo la agricultura el fundamento económico del desarrollo rural, parece apropiado incluir algunas reflexiones en torno a este principio. Las políticas fiscales, que incluyen los impuestos, el gasto público y las subvenciones, influyen en el uso de la tierra, la elección de los cultivos, los niveles de los insumos, la disponibilidad de crédito oficial y las inversiones públicas que expanden el capital físico en el ámbito rural. Las políticas de comercio exterior y el tipo de cambio real determinan los movimientos de los precios relativos, el valor de las exportaciones agrícolas, el costo de los insumos importados y de los bienes intermedios para la producción y, por tanto, condicionan la rentabilidad de la producción. La política monetaria al determinar el nivel de los tipos de interés, influye sobre los niveles de la inversión y la evolución de la demanda. La introducción de ajustes en estas políticas macroeconómicas, y en los incentivos específicos para la agricultura, genera repercusiones separadas, o en combinación sobre la base de recursos naturales y la rentabilidad del proceso productivo agrícola y forestal, efectos que tienen que ser valorados e incorporados a los fundamentos analíticos y principios operativos de un desarrollo rural funcional al desarrollo sostenible y humano (López Cordovez 1991).

Las deficiencias de los patrones impropios de uso de las tierras, junto con los efectos de políticas públicas distorcionadoras, y las inadecuaciones de los mercados, el uso de los recursos de suelos, aguas, forestales, pastorales y pesqueros, socavan la capacidad de carga de tales recursos, e incluso llegan a causar la desaparición de fuentes de alimentos y de energía renovable como la leña. Es necesario que el uso de subsidios, impuestos e intervenciones reguladoras, incluidos los controles de precios, sea racionalizado para asegurar incentivos apropiados a los agricultores pobres, tanto para sus insumos como para sus productos. Una aplicación adecuada de los instrumentos de la política fiscal —impositiva y de gasto público— ayudaría a internalizar los costos sociales y con frecuencia a reducir las externalidades y, con ello, a que se fomente la adopción de sistemas sostenibles de explotación de recursos socialmente eficientes.

Es preciso entender que toda actividad productiva que provoque una degradación de los recursos naturales impone un costo presente y futuro a la sociedad; de igual modo no se debe olvidar que los miembros más pobres y vulnerables de la sociedad rural son los que tienen que vivir en las tierras degradadas. Tener plenamente en cuenta los aspectos ambientales en la formulación de políticas y en las evaluaciones *ex-ante* de proyectos, implica superar problemas metodológicos y técnicos relativos a la identificación, cuantificación y valoración de los costos o beneficios involucrados en dichos aspectos. Incluso cuando es factible disponer de tales antecedentes, sigue pendiente el problema de la tasa de descuento. Por otra parte, los beneficios y los costos ambientales de las actividades de programas y proyectos, generalmente, se manifiestan a largo plazo, lo que obliga a ampliar el horizonte temporal cuando se evalúen los proyectos para poder tratar de detectar tales efectos.

Un tercer principio se vincula con los aspectos internos, bastante complejos y políticamente delicados del desarrollo rural. Se trata de las desigualdades y problemas seculares de acceso a la tierra y distribución del ingreso. Este principio busca la equidad en el desarrollo humano, la cual es alcanzable cuando la redistribución de la riqueza y la distribución mejorada del ingreso han generado mayor igualdad dentro de las sociedades nacionales, incluidas, de un lado, la reducción de las desventajas espaciales que la población rural tiene en comparación con la urbana y, por otro, la rémora de gran parte de la población rural respecto de la fracción de ella, que concentra el patrimonio y los frutos del crecimiento.

Un cuarto principio tiene que ver con la descentralización y desconcentración de las acciones de desarrollo rural a nivel de microrregiones. A la conocida heterogeneidad en la dotación de recursos naturales, de agentes sociales y de actividades productivas en el ámbito rural, se añaden las limitadas disponibilidades locales de recursos técnicos, financieros, de infraestructura física, de medios de transporte, de servicios, y capacitada, otros, que en conjunto determinan que la política nacional de desarrollo rural deba ser aplicada a nivel de microrregiones con características relativamente homogéneas. Sólo así se puede satisfacer un requisito ineludible del desarrollo rural: el logro de una relación equilibrada entre producción, empleo y distribución de ingresos, en el contexto de un crecimiento sostenible y humano. Las microrregiones en sí no deben ser consideradas como sujetos del desarrollo rural, sino que debe tomarse en cuenta la población que en ellas habita, trabaja y produce.

Un quinto principio se refiere a la participación o compromiso que deben asumir los agricultores y otros pobladores rurales con las acciones de desarrollo rural, dado que éstas se relacionan con su progreso y bienestar. En la práctica este principio significa abrir un diálogo y concretar una modalidad de interacción entre la población rural local con los servicios públicos; con los órganos de gobierno locales para encontrar soluciones a sus problemas, respuestas adecuadas a sus demandas de servicios y atender sus otras necesidades. La eficacia social de las actividades campesinas guarda relación con la calidad de sus organizaciones y con la creación de líderes capacitados. Será necesario generar una estructura de coordinación y adecuar procedimientos y métodos de trabajo que permitan a la población rural intervenir, desde las primeras etapas, en el diseño y la marcha de los proyectos de desarrollo rural.

Las ONG tienen como rasgo común su preocupación por el cambio social dentro del campesinado; por eso, la mayoría de ellas en sus actividades de desarrollo rural se dedican a problemas vinculados con la organización campesina. Dentro de ese enfoque algunas ponen énfasis en los procesos productivos y técnicos, así como en la comercialización; otras, en los aspectos netamente organizacionales, preferentemente de trabajadores asalariados; otras centran su atención en el fortalecimiento de la economía de subsistencia y en la revalorización de la lógica productiva propia del campesino indígena y, finalmente, otras dan importancia a la generación y uso de tecnologías apropiadas. Por encima de las críticas contra las ONG, se debe reconocer que imprimen a sus

trabajos creatividad y realismo y pueden ser muy útiles en la materialización del desarrollo rural sostenible y humano.

El análisis efectuado en los capítulos anteriores puso en evidencia que los modelos de desarrollo rural, y en particular el enfoque DRI, antes que sus principios fundamentales de carácter humanista, respondieron a intervenciones explícitas que sirvieran como instrumento para atacar la pobreza rural, en algunas de sus dimensiones. Debido a ello sus propósitos resultaron sobredimensionados, al mismo tiempo que se desbordaron las expectativas puestas en sus resultados, tendientes a corregir desigualdades y a asentar las bases para homogeneizar, cohesionar y estabilizar la sociedad rural.

El análisis puso en relieve también la influencia determinante de las fuentes financieras externas en la ejecución de dichos modelos, alejados de sus principios normativos, propugnados por esas mismas fuentes y compartidos por los gobiernos. Es válido, por lo tanto, concluir que los factores condicionantes de su fracaso relativo o indiscutible, según los casos, han sido de origen exógeno; éstos radicaron en la persistente aplicación de criterios de eficiencia económica a préstamos para desarrollo destinados a financiar intervenciones gubernamentales de innegable contenido social.

Si se contrastan los objetivos y los componentes funcionales del modelo DRI con los cinco principios antes indicados, se puede apreciar la razón de ser de las críticas hechas a dicho modelo, reproches que obviamente alcanzan al enfoque metodológico adoptado por el Banco Mundial para formular y evaluar los programas y proyectos DRI, que cofinanció desde una posición dominante. Sin perjuicio por ello, no se deben minimizar los factores endógenos que contribuyeron al fracaso y que, como se señaló, guardan relación con la debilidad operativa y hasta la indiferencia de la mayoría de instituciones que se vieron involucradas —muchas de ellas forzadas— en la implementación del modelo DRI, dentro de un contexto normativo complejo, de carencias de recursos calificados y de asignación de responsabilidades de discutible legitimidad.

Cabe así mismo, relacionar los cinco principios fundamentales antes expuestos con las nuevas concepciones e iniciativas de desarrollo rural, vinculadas al manejo de árboles dentro o fuera de los bosques. Sus objetivos han sido menos ambiciosos y complejos que los del modelo DRI y han tenido como marco a las políticas públicas e incentivos vigentes

para el aumento de la producción y productividad, en condiciones de sostenibilidad de la base de recursos naturales. Sus componentes funcionales han sido realistas en lo productivo, en sus vínculos con las industrias, los mercados y los servicios; han sido acordes con los recursos locales que se pretendieron potenciar con soluciones técnicas concretas y con inversiones públicas relativamente reducidas; sus arreglos institucionales han respondido a los intereses explícitos de los beneficiarios y a los puntos de vista de las instituciones locales involucradas en las actividades en marcha.

Esas iniciativas surgieron de la experiencia acumulada y de concepciones remozadas sobre prácticas de desarrollo rural. Son ensayos que han tenido resultados exitosos, porque sus principios básicos se plasmaron en realidades concretas, estrictamente apegadas a los conceptos formulados. Con mucha frecuencia se han implementado líneas de acción que no respondieron plenamente a su base conceptual y a los requerimientos operativos que de ella derivaban; cabe llamar la atención, por tanto, sobre la necesidad imperiosa de no disociar deliberadamente los conceptos de su puesta en práctica y de asegurar que su aplicación sea eficiente y completa.

D. CRITERIOS DE POLITICA Y ORDENAMIENTO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE Y EQUITATIVO

Se advierte al lector que en este capítulo no se pretende hacer recomendaciones específicas de política, ni institucionales, dado que una discusión de ese tipo sobrepasa los términos acordados para elaborar el documento.

1. Política de desarrollo rural y política macroeconómica

Cualquier intento de formular una estrategia única para el desarrollo rural que reconozca la importancia y trascendencia de los vínculos e interrelaciones de la economía rural con la economía urbano-industrial, debe tener en cuenta, de una parte, objetivos de reactivación industrial y de aceleración del crecimiento global; por otra parte, incluir planteamientos para corregir relevantes distorsiones y percepciones inadecuadas —en particular, respecto de las contribuciones de la producción forestal y funciones de los recursos naturales— relativas a sostenibilidad y equidad, propias del estilo anterior de desarrollo.

Tales intentos implican, por lo tanto, diseñar un conjunto complejo de instrumentos de política para el desarrollo rural, compatibles con una política global de desarrollo sostenible y equitativo, en particular con la política macroeconómica. Los esfuerzos por alcanzar dicha compatibilidad implican encarar dilemas de política y conflictos intersectoriales, cuya resolución requiere, a su vez, que se definan criterios y se seleccionen instrumentos de política de aplicación diferenciada.

Entre los instrumentos de política económica necesarios para modernizar el ámbito rural, ocupan lugar destacado los relacionados con los incentivos y las inversiones públicas. Estas últimas, sin lugar a duda, son el instrumento de estímulo por excelencia para dinamizar la economía rural y generar transformaciones en su estructura productiva, con repercusiones importantes en la distribución de ingresos, en la oferta exportable y en el dinamismo de la producción industrial; contribuyen también en el aprovechamiento simultáneo del potencial de demanda no realizado del ámbito rural y de los aumentos en la cantidad y calidad de factores de origen industrial, requeridos por la agricultura y por otras actividades productivas rurales no agrícolas.

El crecimiento más lento de la producción agrícola, los ingresos rurales inferiores a los urbanos y la menor creación de industrias, empleo y servicios en la economía rural son consecuencia, en buena parte, de una relación de intercambio rural-urbano desfavorable y de niveles desventajosos de inversiones públicas. Esa relación está determinada por la interacción de cuatro elementos distintos de los precios rurales: los precios de los productos y los precios de los insumos para la producción rural, y los precios de los productos y los precios de los insumos para la industria urbana. Con frecuencia, las intervenciones en esos importes se hacen de manera separada dentro de las políticas de precios para la agricultura y para la industria, las cuales tienen objetivos específicos distintos; tales intervenciones inciden en la rentabilidad de la economía rural y en la capacidad de compra del ingreso rural, y reiteradamente generan contradicciones entre desarrollo agrorural y desarrollo industrial.

De otro lado, consideraciones de seguridad alimentaria encaminadas a facilitar el acceso de los grupos más pobres de la población a los alimentos básicos, inciden poderosamente en la utilización de los precios como incentivo a la producción agrícola. Ese dilema de la política de precios de los alimentos repercute más allá del ámbito rural, debido a importantes conexiones entre las políticas agrícola, alimentaria y macroeconómica. La resolución de dicho dilema forma parte de las decisiones básicas entre equidad y eficiencia económica en un contexto de sostenibilidad que, como se señaló, deben adoptarse en el momento de concebir o de introducir cambios en las políticas macroeconómicas —en particular respecto al tipo de cambio real— y en la determinación de dos precios relativos importantes: entre bienes domésticos e internacionales y entre bienes rurales y urbanos. Los niveles y movimientos de esos

precios relativos tienen repercusiones transcendentales sobre el desarrollo rural.

Al respecto cabe recordar que las funciones tradicionales asignadas a la agricultura en las políticas generales se han reducido a la producción de alimentos y materias primas, traspasar mano de obra a las ciudades, generar divisas a través de exportaciones y transferir ingresos para financiar el desarrollo. Son funciones, por un lado, justificaron las discriminaciones en contra de la agricultura y el papel residual que a aquella se asignó y, por otra parte, su adición no conformó una capacidad de presión suficiente para reorientar desde el desarrollo rural la estrategia general de desarrollo.

La argumentación presentada en el capítulo anterior enfatiza, por el contrario, la conveniencia de aprovechar el potencial de las interdependencias y complementariedades de modo tal que los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás entre agricultura e industria, y los enlaces de consumo y de servicios entre lo rural y lo urbano, contribuyan poderosamente al desarrollo sostenible y equitativo.

La concepción ampliada y contemporánea del desarrollo rural, propuesta en este documento, implica que quienes diseñan y manejan los instrumentos de política agrícola y de desarrollo rural integrado, deben ser capaces de reconocer que solo una parte de los instrumentos de política, que afectan la evolución de la economía y población rurales, interviene o es de su competencia, y, al mismo tiempo, que quienes diseñan y manejan las políticas generales perciban apropiadamente la importancia de la economía rural y puedan anticipar las consecuencias negativas para la sociedad en su conjunto, de continuar asignando a aquella esas funciones residuales.

Se ha denunciado con insistencia que el manejo tradicional de la macroeconomía no ha sabido integrar en forma adecuada los objetivos ni los instrumentos de la política agrícola; también se ha dicho que, en el manejo de ésta última, no se tuvo capacidad suficiente para prever los efectos de la política macroeconómica. Al respecto es necesario destacar que, en lo que se conoce usualmente como política agrícola, han ocupado lugar relevante las acciones y los programas específicos para estimular el crecimiento de la agricultura; y que se ha prestado muy poca atención a la interdependencia en el manejo de las políticas macroeconómicas y agrícolas. Las consideraciones habituales al respecto

se han circunscrito al comercio exterior, los precios de los alimentos, el nivel de los salarios y la magnitud del gasto público en el campo.

En el análisis económico utilizado con fines de planificación se ignoró, hasta hace pocos años, que los cambios en la rentabilidad de la agricultura, originados en la política macroeconómica, se proyectan a la rentabilidad de las inversiones, los precios, los mercados de productos agrícolas, el empleo, la evolución de todas las actividades productivas del ámbito rural, y que repercuten en las condiciones de vida de la población rural. Es esencial por tanto que la política de desarrollo rural, basada en una definición ampliada de éste, no se desentienda de los objetivos, limitantes y repercusiones de la política macroeconómica; en ausencia de una adecuada integración entre ambas, el desarrollo rural continuará siendo marginal.

2. Criterios diferenciados de política

En el marco de las directrices de política que emergen de las interacciones y funcionalidad de una estrategia única de desarrollo rural con el desarrollo sostenible y equitativo, aquellas pueden ser diferenciadas en áreas prioritarias, críticas e instrumentales. Las primeras comprenden a las más inmediatas y dinámicas potencialidades de desarrollo rural y de sus contribuciones a un exitoso desarrollo global sostenible y equitativo; las segundas abarcan los problemas críticos y seculares cuya solución condiciona el logro de los propósitos de ambas estrategias —rural y global— en el largo plazo; y en las instrumentales se encuentran las áreas de política que más que un fin en sí mismas, constituyen requisitos para alcanzar los objetivos económicos, sociales y de sostenibilidad del desarrollo rural.

a) Áreas prioritarias

Comprenden las contribuciones de la economía rural a la seguridad alimentaria, la articulación de la economía rural con la industria, la oferta exportable y el mejoramiento de la productividad en condiciones sostenibles.

Con frecuencia se confunde a la política de seguridad alimentaria con la política agrícola, debido a que buena parte de los objetivos de la

primera se relacionan con los de la segunda, pero cuando se presta atención a los componentes de la seguridad alimentaria se percibe con claridad no sólo las diferencias entre ambas políticas, sino el hecho que la seguridad alimentaria no es una responsabilidad exclusiva de la agricultura sino de la economía y sociedad en su conjunto. Esos componentes son: disponibilidad de alimentos acorde con la demanda; flujos estables en el comercio de los alimentos; y acceso a ellos por parte de toda la población nacional.

El desarrollo rural debe contribuir a esos tres componentes de seguridad alimentaria a través de aumentos y diversificación de la producción, mejoramiento de los sistemas rurales de comercialización y almacenamiento de alimentos, y mediante incrementos en el empleo y en los ingresos rurales. Emergen así conexiones e interdependencias entre desarrollo rural y seguridad alimentaria, en un contexto de crecimiento sostenible y equitativo, que implican orientaciones y criterios de política bastante perfilados en lo productivo, distributivo y ecológico, que deben formar parte explícita de la estrategia de desarrollo rural.

La modernización de la economía rural depende en gran medida de la profundización e intensificación de sus ligaduras e interdependencias con la industria, por tanto es indispensable promover y fortalecer la articulación entre ambos sectores, la cual se refleja en el desarrollo de industrias rurales; como consecuencia, resulta obligado, que los instrumentos de política del desarrollo rural involucren en la mayor medida posible dichas interrelaciones.

Los impactos de la expansión de industrias rurales sobre el desarrollo rural se transmiten a través de una mayor difusión de tecnologías, mayor demanda de trabajo calificado, expansión de la infraestructura física, estabilización de precios, reducción de las pérdidas de poscosecha, incrementos en la eficiencia, la productividad y los ingresos rurales, y mejor difusión de elementos sociales y culturales de la vida urbana en las zonas rurales. Esas ventajas son reconocidas desde tiempo atrás y dieron lugar a la promoción del desarrollo agroindustrial; no obstante, tales esfuerzos han enfrentado limitaciones de variada índole cuya superación implica orientaciones y directrices de política revisadas, la selección de instrumentos de política relacionados con incentivos, tecnología, inversiones, crédito, mercadeo, importación de insumos y promoción de exportaciones. La ausencia de un concepto unificado y preciso de agroindustria ha dificultado la determinación de objetivos de política para el desarrollo agroindustrial y ha impedido tanto una mayor articulación

y coordinación de las instituciones, como la definición de sus responsabilidades en los esfuerzos intersectoriales.

Si se contrasta la magnitud de los recursos forestales con los beneficios generados por su aprovechamiento en América Latina tropical, se concluye que su contribución al crecimiento sostenible ha sido marginal hasta el presente. Los países latinoamericanos como parte del manejo y aprovechamiento de esos recursos, deben explorar y concretar sostenibilidades para promover industrias forestales de escalas diversas. Tales esfuerzos implicarán, por una parte, la realización de investigaciones que aseguren prácticas de aprovechamiento forestal adecuadas desde el punto de vista del medio ambiente; de otro lado, habrá que capacitar a trabajadores y administradores de industrias de extracción y elaboración de productos forestales, para que se reduzca el despilfarro, se utilicen mejor los bosques y sus productos, y disminuya la contaminación (FAO 1990c).

En muchos países latinoamericanos es aún poco lo que se ha hecho respecto de la promoción y fortalecimiento de pequeñas industrias productoras de bienes intermedios —equipos y herramientas agrícolas— en las zonas rurales. Hace falta incluir ese propósito apropiadamente en la estrategia de desarrollo rural, dado que aquel, en términos de política, implica inversiones, incentivos, tecnología, equipos e instalaciones, capacitación, otros.

Son conocidas las contribuciones que las exportaciones agrícolas hacen al desenvolvimiento económico global. Sin restar importancia a esas contribuciones que pueden expandirse aún más, interesa enfatizar los enlaces entre tales exportaciones con el procesamiento de productos agrícolas. Dentro de aquellos enlaces ocupan lugar destacado los mecanismos de transferencia tecnológica, que son determinantes de la productividad y de la eficiencia en la articulación de las fases de producción agrícola, transformación industrial y exportación.

El aumento de la oferta exportable de productos agrícolas y forestales registrados en la década pasada, e influido por ajustes en el tipo de cambio real y en la política de comercio exterior, puede ser entendido como una exportación creciente de recursos naturales y empobrecimiento del patrimonio natural. El problema principal que se plantea para una estrategia de desarrollo rural sostenible y equitativo, en el contexto del comercio exterior, es el de contrarrestar la tendencia a maximizar beneficios individuales a corto plazo, con opciones productivas que

incorporen principios de manejo de los recursos naturales y apunten a sostener esos beneficios en el largo plazo. Además, de las relaciones entre sistemas productivos y sostenibilidad, emerge otro conjunto de conexiones y vínculos entre comercio exterior y degradación de los recursos naturales, que implican decisiones de política macroeconómica, sectorial y tecnológica, que repercutirán, principalmente, sobre las actividades productivas de la economía empresarial.

En cuanto al mejoramiento de la productividad será necesario aplicar programas de investigación y demostración sobre sistemas alternativos de producción, orientados a rescatar y reevaluar el crecimiento y las tecnologías de los campesinos; promover la utilización eficiente de los recursos locales (tierras, trabajo, subproductos agrícolas); aumentar la diversidad y variedad de animales y cultivos para minimizar riesgos; mejorar la base de recursos mediante la regeneración y conservación del agua y suelo, poniendo énfasis en el control de la erosión y en la reforestación; disminuir el uso de insumos externos para reducir la dependencia, pero manteniendo los rendimientos con tecnologías apropiadas, incluyendo técnicas de agricultura orgánica y otras técnicas de bajos insumos; y garantizar que los sistemas alternativos tengan efecto habilitador no sólo en las unidades familiares sino también en la comunidad total (Altieri y Yurgevic 1991).

b) Areas críticas

Abundante literatura ha puesto en relieve la importancia de la economía campesina, y su potencial de crecimiento, en lo que tiene que ver con su contribución al desenvolvimiento de la economía rural y sus impactos sobre el sistema económico en su conjunto. También ha destacado el papel marginal que usualmente se ha dado a la economía campesina en el proceso de diseño de las políticas de desarrollo y en la determinación de sus objetivos. Se la ha visto como proveedora de alimentos y fuerza de trabajo baratos para los habitantes urbanos y como funcional al progreso de la economía empresarial. Debió haber sido entendida como segmento económico, con un gran potencial dinamizador del crecimiento de los ingresos de los grupos rurales más pobres, dentro de un proceso de modernización y eficiencia de la economía rural y como fuente de posibilidades para la implementación de una estrategia de desarrollo sostenible y equitativo.

Las políticas diseñadas y aplicadas para apoyar a la economía campesina han incluido varios limitantes, unos derivados de percepciones relacionadas con una parcial incapacidad de la unidad campesina para romper sus condiciones de autosuficiencia familiar, sin que al mismo tiempo haya considerado que sus vínculos con los mercados y con los movimientos de precios están influenciados por la política macroeconómica; otros, de haber puesto en relieve una persistente concentración productiva en cultivos riesgosos por fluctuaciones de mercado, sin que se hayan explorado sus posibilidades para expandir cultivos permanentes e incorporarse a los canales modernos de comercialización en los mercados internos y externos. Otros más han destacado resistencias a innovaciones tecnológicas modernas, sin haber cuestionado, con debida suficiencia, su grado de adecuación frente a las características específicas que definen la organización y la dinámica de la unidad productiva campesina, sus requerimientos, sus propios aportes y su capacidad de asimilación.

En lo productivo, la estrategia de desarrollo rural debe prestar particular atención a la importancia del entorno microrregional o de cuencas pequeñas como criterio focal de política, en función de sus características agroecológicas particulares, de una posible especialización productiva respecto de otras microrregiones, de sus condiciones, de su infraestructura y de su situación socioeconómica en general.

La estrategia de la gran cuenca de desarrollo, como forma de ordenar el manejo de un área determinada, por lo general es coincidente con la búsqueda de la eficiencia económica nacional y con una planificación de arriba hacia abajo; esa estrategia al centralizar y simplificar sus objetivos lleva el riesgo de sobreexplotar algunos recursos y de subutilizar la periferia del proyecto. Es frecuente que esos proyectos no prestan atención apropiada al papel de los recursos naturales en la sostenibilidad de los sistemas de producción, ni tampoco a los intereses de la población rural. Por el contrario, en la estrategia de cuencas pequeñas y de las bases hacia arriba, el plan de manejo se genera en la comunidad campesina en función de sus disponibilidades de tierras y de trabajo, y de una jerarquización de sus necesidades, caracterizada por su motivación endógena, su pequeña escala, y que por ser trabajos intensivos, el apoyo oficial se limita a adecuar la base jurídica, al establecimiento de incentivos y a la realización de las inversiones disponibles para que se concreten las potencialidades productivas de los pobres rurales que habitan la cuenca (De Camino 1990).

La estrategia de desarrollo rural debe postular explícitamente el incremento y estabilidad de los ingresos campesinos, la modernización de sus procesos productivos y su vinculación con los mercados interno y externo. Convertir en realidades esas aspiraciones implica utilizar variados instrumentos de política estrechamente relacionados con el desarrollo de las unidades productivas de las economías campesinas, en términos de producción y de enlaces con las agroindustrias y con las exportaciones; criterio estratégico relevante debe ser el logro de mayores niveles de transformación y de valor agregado dentro de la unidad productiva campesina o en la microrregión que constituye su entorno inmediato y propio.

Las políticas diferenciadas para la economía campesina y los programas y proyectos de desarrollo rural han tenido la tendencia a desvincularse de los problemas de acceso a la propiedad de la tierra, en circunstancias en que es ampliamente reconocido que esos problemas explican, en gran medida, la perpetuidad de las condiciones tradicionales de producción y han obscurecido las posibilidades que la economía campesina tiene de potenciar su desarrollo.

A pesar del deterioro sufrido por los procesos de reforma agraria y de una evidente indiferencia de los partidos políticos y de la ciudadanía por mecanismos destinados a resolver los problemas de incremento de la propiedad de la tierra, que encaran los agricultores con tierras insuficientes, y los de acceso a ella, que afectan a los trabajadores agrícolas sin tierra, es indispensable que la estrategia de desarrollo rural incluya criterios y orientaciones de política al respecto, dada la indiscutida trascendencia que la solución diferida de esos problemas ha tenido en las condiciones en que se desenvuelve ahora la economía campesina. Los mecanismos y modalidades propios de los mercados de tierras pueden contribuir sólo a paliar las limitaciones, que la disponibilidad insuficiente de este recurso productivo impone para alcanzar mejores niveles de eficiencia y equidad en el ámbito rural.

El factor limitante principal, que actualmente impide aprovechar la potencialidad productiva de las tierras en condiciones sostenibles, tiene que ver con las modalidades de uso del suelo y con el modelo tecnológico vigente. El problema fundamental de éste corresponde, por un lado, con el desconocimiento local sobre el comportamiento de los factores que influyen marcadamente la productividad de los suelos, y por ende de las cosechas; por otra parte, con la selección de las prácticas de cultivo en función de las condiciones físicas particulares de cada

espacio donde se hace agricultura. Esto implica la necesidad de realizar evaluaciones integrales de la tierra; también, inversiones en conservación, adecuación, tecnología, infraestructura vial, de riego, otros, que deben estar acompañadas por incentivos orientados hacia la preservación de la calidad de suelos y aguas, hacia la implantación de coberturas vegetales protectoras, y hacia el manejo sostenible de los bosques y el fortalecimiento de la agroforestería (CEPAL 1989).

Los países deben definir los espacios que deseen mantener con coberturas agrícolas, forestales productoras y/o protectoras. Un primer paso en ese sentido será la formulación y ejecución de un plan de acción forestal, integrado en la estrategia de desarrollo rural; por otra parte, deberán orientar el uso de los suelos y preservarlos del deterioro en función de una voluntad política explícita, de establecer y definir criterios, parámetros de calidad ambiental y condiciones de vida de las personas, en el contexto de un desarrollo rural sostenible y equitativo (FAO 1990d).

Dado que la economía empresarial controla los recursos naturales, económicos y financieros en el ámbito rural, cabe suponer que la economía campesina para poder subsistir en su actual estado de marginalidad continuará deteriorando el capital natural que dispone. Cuando el campesino no encuentra alternativas de desarrollo, se ve forzado a considerar la tierra como un bien de consumo; para que ésta sea siempre vista como un bien de capital habrá que diseñar medidas de política relacionadas, unas con un mejor balance en la relación hombre-tierra, otras vinculadas con incentivos y con la generación y difusión de tecnologías, otras encaminadas a la acumulación de capital físico.

La absorción de fuerza de trabajo por las economías urbanas y agrícola empresarial ha continuado siendo de carácter residual. En consecuencia, la economía campesina ha venido actuando durante el ajuste más como refugio de mano de obra redundante, que como forma económicamente acabada de organización productiva.

De otro lado, los mercados laborales urbano y rural se han integrado progresivamente; ha sido acelerada la urbanización de la fuerza de trabajo rural, influida por cambios en las leyes laborales y en los sistemas de tenencia de la propiedad, que han conducido al despido de los trabajadores permanentes, a su relocalización en pueblos rurales y a su reemplazo por trabajadores temporales. Efecto importante de la creciente integración de los dos mercados laborales ha sido la pérdida de

capacitación y habilidades, como mano de obra en faenas agrícolas temporales, de los trabajadores rurales con residencia urbana, contribuyendo al deterioro de la base de recursos naturales. Tales trabajadores han ido formando una especie de mercado laboral secundario, al ser movilizados fácilmente para trabajos agrícolas temporales por contratistas urbanos; con esto progresivamente han competido por empleos agrícolas con los agricultores pobres con tierras insuficientes, lo que ha implicado que la economía campesina haya perdido su función tradicional como reserva de mano de obra temporal y barata.

Debido al estrecho vínculo entre empleo, pobreza rural y deterioro ambiental, varios países han realizado esfuerzos por aumentar las oportunidades de empleo rural. Entre las medidas adoptadas destaca la eliminación de sesgos en los mecanismos de precios y de subsidios que han inducido hacia un cambio tecnológico del proceso productivo, artificialmente intensivo en capital y especialmente proclive a la tractorización. Los ajustes introducidos en la tasa real de cambio y en los tipos de interés, junto con la reducción o eliminación de los subsidios, han estado acompañados por la búsqueda de nuevas tecnologías más intensivas en el uso de la mano de obra, de manejo sostenible de los recursos naturales y de los bosques y de insumos no importados. Lo que ha implicado esfuerzos científicos y técnicos encaminados a desarrollar tecnologías adaptadas tanto a la actual relación hombre-tierra, como a los enlaces vigentes en los precios relativos de los bienes transables y domésticos y entre los bienes urbanos y rurales, para que aumenten en el ámbito rural la eficiencia económica y el empleo en un contexto de sostenibilidad.

Se ha intentado también eliminar sesgos a favor de actividades productivas extensivas, que se caracterizan por poco empleo de mano de obra y, simultáneamente, estimular la difusión de producciones sostenibles intensivas en trabajo. Esto ha conducido a cuestionar el proteccionismo otorgado a la ganadería, cuya expansión y dispersión ha sido factor determinante del desplazamiento de cultivos más intensivos en mano de obra —los cereales, por ejemplo— y del lento ritmo de ampliación de la superficie con cultivos de hortalizas, frutas y legumbres y flores, que son más intensivos en fuerza de trabajo. Estos cultivos requieren, por lo general, prácticas agrícolas que son aplicadas por agricultores tradicionales y que han sido reconocidas como apropiadas dado que reflejan conocimientos ancestrales sobre el medio ambiente y su preservación.

Dentro de las áreas críticas habrá que prestar atención a la **participación de la mujer campesina en condiciones de equidad**. Para eso habrá que reconocerlas como sujetos de derechos y no sólo de obligaciones; revalorizar sus diferentes aportes a la familia, a la comunidad y al desarrollo rural; encarar antivalores de género presentes en su vida cotidiana. Todo esto implica establecer criterios de política orientados a conformar nuevas pautas sociales, apoyadas tanto en la autoestima femenina, como en el potencial que tienen sus roles como madre, responsable de la reproducción doméstica, y productora.

Respecto a este papel de la mujer campesina, la estrategia de desarrollo rural deberá incluir criterios de política tendentes a facilitar el acceso de la mujer a los recursos productivos, lo que incluye el régimen jurídico de propiedad de la tierra y de otros activos; eliminar los limitantes que encara para acceder al crédito, a los canales de comercialización, a la tecnología, a la capacitación e información; incorporar incentivos y técnicas especializadas para aprovechar la experiencia, preferencias y necesidades de las mujeres en la selección de procedimientos y técnicas de producción; superar la limitada —y con frecuencia nula— participación de la mujer en los órganos de gobierno locales y en otros canales e instituciones donde se adoptan decisiones públicas; y comprender mejor las funciones que las mujeres desempeñan en las relaciones intersectoriales, particularmente en salud, educación y crecimiento demográfico, así como en agricultura, industria y servicios.

c) Areas instrumentales

Agrupan, de un lado, las políticas de generación y difusión de tecnologías, de comercialización, de crédito, de educación y capacitación, que, de una u otra manera, han recibido permanente atención en los esfuerzos para el desarrollo agrícola; por lo que no parece necesario incluir consideraciones al respecto. Por otra parte, comprenden las políticas sociales que intentan cubrir las necesidades de salud, vivienda, educación básica, agua potable, otros, de los segmentos de la población rural más pobres y excluidos. Tocante a dichas políticas sociales la estrategia de desarrollo rural debería incluir criterios concretos resultantes de los esfuerzos multidisciplinarios involucrados en su formulación. Las áreas instrumentales incluyen también la descentralización, organización y participación, que con énfasis variables han formado parte de los programas y proyectos de desarrollo rural y que en los últimos años han

tomado mayor prominencia. Para los propósitos de este documento pareció apropiado tratarlas en la sección que sigue.

Las áreas instrumentales incluyen también las políticas de recursos naturales, que para ser efectivas necesitan aumentar de modo considerable los conocimientos acerca de esos recursos y de su valor, así como evaluar sus posibilidades y limitaciones para atender de modo sostenible las múltiples e intensificadas demandas a que se les somete.

En cuanto a los recursos de bosques, las políticas instrumentales tendrán que ver con la necesidad de que la tenencia de la tierra sea congruente con la larga duración del crecimiento y ordenación de los bosques; en tierras del Estado eso supone que la asignación para usos forestales se realice sobre una base duradera y en el marco de una legislación adecuada. En las tierras públicas, ya sea de propiedad gubernamental o comunal, habrá que establecer derechos a ellas por medio de acuerdos comunales o de la cesión de los bosques del gobierno a determinados grupos de pobres rurales (FAO 1990d).

3. Ordenamiento institucional

El logro del desarrollo sostenible y equitativo no está condicionado únicamente por factores económicos; entraña también ciertos requisitos institucionales que influyen sobre el contenido y alcance de las estrategias económicas, sobre la manera en que éstas se formulan y aplican y sobre las modalidades de interacción entre agentes públicos y privados. Para que una estrategia de desarrollo rural pueda ser concebida, diseñada y aplicada con las orientaciones y criterios de política postulados, será necesario lograr un nuevo balance de poder en la toma de decisiones; la necesidad de fortalecer el ámbito urbano-industrial condujo a un mayor poder relativo de las instituciones ligadas a esos intereses, lo que incidió en la adopción de sesgos y discriminaciones contra el ámbito rural. Se señaló antes que las instituciones públicas y privadas vinculadas con el desarrollo rural han tenido poca capacidad de influencia en el manejo macroeconómico y en el proceso general de desarrollo.

Tradicionalmente, y en términos generales, las instituciones del sector público vinculadas con la agricultura, componente principal de la economía rural, han adolecido de debilidades fundamentales, algunas de las cuales se han manifestado como una incapacidad relativa de los ministerios de agricultura, por limitaciones de diverso orden, para

evaluar y responder a las incidencias de la política macroeconómica en la agricultura y en la economía rural como un todo. Esto se debió a una inadecuada organización interna de los ministerios para satisfacer ese propósito, a carencias técnicas derivadas de lo anterior y al hecho que las funciones legales asignadas a los ministerios se encuentran muy recortadas en ese sentido.

Otra limitación generalizada tiene que ver con la usual debilidad de los ministerios para transmitir y controlar sus decisiones a las entidades que les son adscritas y que les incapacita, en alguna medida, en el cumplimiento de su función rectora de las políticas agrícolas que en el país se aplican. Por lo que surgió una tendencia también generalizada a establecer mecanismos autárquicos dentro de cada entidad para el cumplimiento de sus tareas, mediante la progresiva adición de funciones, con consecuencias negativas predecibles sobre la especialización, eficiencia, coordinación y coherencia del sector público en el desenvolvimiento de la agricultura.

Otras deficiencias tienen que ver con los mecanismos de coordinación de políticas y programas en los cuales las instituciones públicas agrícolas ocupan una posición estratégica, pero que tienen un carácter supra- o intersectorial y que, por eso, involucran funciones ajenas a la tutela de los ministerios de agricultura; ocurre esto en los programas de reforma agraria, de desarrollo rural integrado, de recursos naturales renovables, de seguridad alimentaria y de desarrollo agroindustrial. Otro tipo de problemas institucionales tiene que ver con las insuficiencias de coordinación de programas y entidades públicas con presencia regional o microrregional, que afectan las posibilidades de desarrollo rural. Las complejidades de este problema se acrecentaron cuando se decidió descentralizar administrativamente a las entidades públicas y transferir funciones y responsabilidades hacia los entes regionales y locales, en particular a los municipios.

Ese estilo de intervención gubernamental con sus debilidades, desarticulaciones, interferencias, carencias de vínculos efectivos de trabajo y más deficiencias funcionales y operativas, obviamente no es propicio ni acorde con un desarrollo rural, sustentado en fundamentos conceptuales renovados, ampliados y mejor estructurados. Al respecto, el Estado deberá ser reestructurado y organizado para que pueda cumplir satisfactoriamente dos tareas cruciales, que consistirán en participar en la superación de las carencias e inequidades acumuladas en el ámbito rural,

y en facilitar que la economía rural plasme en realidades su potencial de crecimiento y de contribuciones al desarrollo sustentable y equitativo.

El contenido y alcance de las intervenciones gubernamentales destinadas a cumplir con esas responsabilidades, no admiten fórmulas preconcebidas. Estarán en función tanto del contexto institucional, social, económico y político de cada país, como del grado de concertación alcanzable entre las diferentes fuerzas sociales. Respecto a esto último, los términos en que es necesario repensar el papel del Estado en el desarrollo rural, deben superar el debate entre estadólatras y estadófobos y definir las áreas en que la acción gubernamental resulta insustituible y en aquellas otras en las que puede ser redundante o contraproducente (Schejtman 1990).

Aunque, las modalidades concretas que adquiera el ordenamiento institucional requerido para una exitosa implementación de la estrategia de desarrollo rural, serán específicas de cada realidad nacional y tendrán como elementos comunes:

- establecer normas claras y estables para el funcionamiento del sector público responsable del desarrollo rural. Originadas en un proceso de definición bien acotado, tanto de las áreas de intervención y regulación pública, como de aquellas que serán gobernadas por el libre juego de las fuerzas de mercado;
- eliminar las intervenciones y regulaciones redundantes o contradictorias, así como aquellas que permiten la discrecionalidad funcionaria dentro del aparato público;
- asegurar relaciones transparentes entre los sectores público y privado, y establecer mecanismos apropiados de fiscalización y rendición de cuentas;
- crear o fortalecer la capacidad del sector público para construir escenarios alternativos de desarrollo rural que incorporen el manejo macroeconómico, la evolución de los mercados y de la tecnología, los efectos positivos resultantes de un manejo sostenible de los recursos naturales, así como el marco cambiante de las relaciones comerciales y financieras internacionales, para que dichos escenarios orienten las actividades productivas rurales en el mediano y largo plazos;

- procurar persistentemente que los recursos naturales, separadamente y en conjunto, puedan ser utilizados sosteniblemente y con énfasis en el aprovechamiento del potencial de producción latente de la economía campesina. Eso implica reconocer que acabar con su marginalidad debe ser un fin y un medio para el crecimiento de la economía rural y para el mejor acceso a los factores de producción, cuyos resultados redundarán en una distribución más equitativa del ingreso y en mayores contribuciones al desarrollo sostenible y equitativo;
- expandir la infraestructura física y de comunicaciones, así como los servicios técnicos y sociales rurales, aplicando criterios orientados a perfeccionar la estructura y distribución espacial del capital físico y de los servicios, al hacer más atractivas y confortables las condiciones de vida en el campo.

Son conocidos los costos sociales de la centralización institucional en la toma de decisiones de política y en cuestiones de orden administrativo y operativo. Para reducir esos costos es imperativo poner en marcha un proceso de descentralización de la capacidad decisoria a niveles regionales y microrregionales. El fortalecimiento de los poderes locales no sólo redundará en su valoración dentro del ordenamiento institucional, sino que facilita la creación de instancias de participación de gran trascendencia para el desarrollo rural, dado que en el nivel de microrregiones se percibe la naturaleza, magnitud y urgencia con que se presentan los problemas que enfrentan los productores rurales. Es necesario que se reorienten las potencialidades de los recursos humanos, naturales, y los acervos institucionales y tecnológicos propios de la microrregión. Dichos recursos pueden ser potenciados por la participación organizada de interlocutores institucionales muy próximos y localizados en espacios territoriales reducidos.

Los arreglos institucionales en el nivel de cuenca pequeña o microrregión, deben satisfacer algunas condiciones como que el problema por solucionar sea relevante para los beneficiarios y aglutine los intereses de las instituciones que deban intervenir en dicha solución; que éstas definan claramente sus responsabilidades locales para alcanzar los objetivos comunes; que se incluyan cuestiones de impacto regional para todo el país, que aseguren mayor apoyo oficial y el favor de la opinión pública; que la iniciativa emane del interior de la localidad o microrregión, lo que garantiza intereses genuinos y líneas de acción estables; que se evalúe y haga seguimiento periódico de las actividades para corregir el rumbo y los ajustes necesarios; que se establezca como

principio fundamental la solidaridad entre las instituciones y grupos de beneficiarios para dar unidad a los objetivos y criterios a fin de encarar problemas similares; que las instituciones otorguen más importancia al desarrollo de procesos encaminados hacia el logro de objetivos, antes que al cumplimiento de metas físicas, a veces no consistentes con aquellos.

Otras condiciones tienen que ver con la disponibilidad y movilización de recursos, captación de fondos y sistemas de financiamiento. En cuanto a la interacción y organización del trabajo de las instituciones, es importante concretar geográficamente las acciones, organizar a los beneficiarios en función de los fines del proyecto y de su idiosincrasia cultural, crear líderes que reúnan voluntades y generen compromisos, compatibilizar instituciones sociales y formales en un contexto de creatividad y de mejoramiento de las relaciones y vínculos de trabajo (De Camino 1991).

El proceso de fortalecimiento de los órganos de poder local implica: delimitar el espacio territorial donde el poder local ejercerá sus funciones; descentralizar la competencia decisoria y de recursos del aparato público; impulsar la organización de la población local y determinar sus modalidades de participación en las acciones por emprender, y establecer un sistema interactivo de información y comunicación entre los órganos de poder local con las instancias regionales y centrales, que permita que la coordinación entre ellos sea un proceso continuo, como la asignación oportuna de recursos y apoyos, de diversa índole, requeridos para asegurar el éxito de las acciones en marcha.

Habrà que prestar cuidadosa atención a la necesidad imperiosa de asegurar la sostenibilidad institucional de las entidades ejecutoras de proyectos localizados de desarrollo rural, dotarlas de la base legal y de los recursos de toda índole, requeridos para garantizar su continuidad operativa más allá del período de duración acordado y cofinanciado de tales proyectos. Sólo así se logrará que se conviertan en actividades autosostenibles, y se alcancen plenamente los propósitos básicos y secundarios del proyecto.

Se señalaron antes las deficiencias relativas a la organización y participación de las comunidades campesinas en el diseño, establecimiento de prioridades y determinación de actividades de los proyectos de desarrollo rural. También se ha reiterado la necesidad de que en ellos se involucre, en forma efectiva, eficiente y oportuna, a los beneficiarios para asegurar el logro de los impactos esperados. Parte de esa

incorporación implica perseguir explícitamente que se mantengan en el tiempo niveles de eficiencia y calidad de las actividades, sustentadas en el apoyo político y financiamiento acordes con el período de maduración de las producciones comprometidas.

Por tanto, deben ser revisados los procedimientos tradicionales utilizados en la formulación de proyectos de desarrollo rural resultantes de los plazos fijados por los organismos externos cofinanciadores. Por obvio, parece innecesario plantear que el horizonte de tiempo de cada proyecto debe ser determinado por el número de años de trabajo requeridos para aquel que pase a ser autosuficiente, en función de las producciones fomentadas y de las modalidades estratégicas bien definidas para transferir toda la responsabilidad operacional a los beneficiarios.

BIBLIOGRAFIA

- ALTIERI, M.A. 1987. *Agroecology: The scientific basis of alternative agriculture*. Boulder, Co., Westview Press.
- ALTIERI, M.A.; YURGEVIC, A. 1991. *La agroecología y el desarrollo rural sostenible en América Latina*. In *Agroecología y Desarrollo*. Santiago, Chile.
- BANCO MUNDIAL. 1988. *Renewable resources management in agriculture*. Washington, D.C. Report no. 7345.
- _____. 1990. *Rural Development Investment Program (RDIP), Colombia*. Washington D.C. Report no. 8430-CD.
- _____. 1991. *World development report: The challenge of development*. 316 p.
- BARSKY, O. 1988. *Las políticas de desarrollo rural en América Latina: Balance y perspectivas estratégicas*. Buenos Aires, Arg.
- CALDERON, F.; CHIRIBOGA, M.; PIÑEIRO, D. 1991. *Hacia una modernización democrática e incluyente del agro latinoamericano*. Documento de Trabajo. San José, C.R., IICA.
- CAMDESSUS, M. 1990. *Discurso pronunciado ante la Asamblea General de la Sociedad Interamericana de Prensa*. Kansas, EE.UU., Fondo Monetario Internacional no. 90/16.
- CEPAL (COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE). 1989a. *El reto ambiental del desarrollo*. Santiago, Chile.
- _____. 1989b. *La inversión ambiental en proyectos de desarrollo agrícola*. Santiago, Chile.

CEPAL (COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE). 1990. Transformación productiva con equidad. Santiago, Chile.

_____.1991a. El desarrollo sustentable: Transformación productiva, equidad y medio ambiente. Santiago, Chile.

_____.1991b. Lo rural en la transformación productiva con equidad. Documento de Trabajo. Santiago, Chile.

CORRALES, M. 1989. Análisis de las políticas diferenciadas para el desarrollo rural: Estudio de caso Honduras. San José, C.R., IICA.

CHIRIBOGA, M. 1989. Estudio sobre políticas diferenciadas para el desarrollo rural: El caso ecuatoriano. San José, C. R., IICA.

DE CAMINO, R. 1987. Consideraciones sobre el diagnóstico y evaluación de los recursos en cuencas pequeñas. In Seminario del Desarrollo de Pequeñas Cuencas (1987, Santiago, R.D.). San José, C.R., IICA.

_____.1990. Social forestry and rural development in the tropics: Some relevant cases in Latin America. In Annual Meeting Society of American Forestry (St. Paul, Minn., EE.UU.). San José, C.R., IICA.

_____.1991. Algunas condiciones necesarias para la sostenibilidad ecológica, económica y social de agricultura de praderas: Énfasis en características de los arreglos institucionales. San José, C.R., IICA.

DELGADO, N.G. 1989. Políticas de desenvolvimiento rural no Brasil. San José, C.R., IICA.

ENCINAS, A. 1989. Alternativas de políticas diferenciadas para el desarrollo rural: El caso de México. San José, C. R., IICA.

FAO (ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION). 1979. Examen y análisis de la reforma agraria y el desarrollo rural en los países en desarrollo. Roma, Italia.

FAO (ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION). 1988. Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe: Pobreza rural II. Roma, Italia.

_____. 1990a. La silvicultura y el medio ambiental: Décimo Período de Sesiones. Roma, Italia, Comité de Montes.

_____. 1990b. Agricultura y desarrollo rural sostenible en América Latina y el Caribe. Roma, Italia.

_____. 1990c. Investigación forestal: Décimo Período de Sesiones. Roma, Italia, Comité de Montes.

_____. 1990d. Perspectivas a mediano plazo y prioridades del programa de montes: Décimo Período de Sesiones. Roma, Italia, Comité de Montes.

_____. 1990e. Desarrollo rural sostenible en ecosistemas frágiles en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

_____. 1991a. Segundo informe provisorio de la situación de los bosques tropicales. París, Francia.

_____. 1991b. El estado mundial de la agricultura y la alimentación en 1990. Roma, Italia.

FIDA (FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA). 1990. Sostenibilidad del medio ambiente y reducción de la pobreza rural: Problemas operacionales que se le presentan al Fondo. Roma, Italia.

GALVEZ, M. s.f. Apoyo a las plantaciones forestales con fines energéticos y para el desarrollo de comunidades rurales de la sierra peruana. Informe del Proyecto FAO/Holanda/Infor. Lima, Perú.

IICA (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA). 1975. Desarrollo rural en las Américas.(C.R.) 7(3): Set.-Dic.

LACROIX, R.L.J. 1985. Desarrollo rural integral en América Latina. Washington, D.C. Serie Documentos de Trabajo del Personal del Banco Mundial no. 716S.

LOPEZ-CORDOVEZ, L. 1985. Transformaciones, tendencias y perspectivas de la agricultura en América Latina. Pensamiento Iberoamericano no. 8.

_____. 1991. Políticas económicas predominantes en América Latina y sus implicaciones sobre las políticas agrícolas en los años ochenta. Santiago, Chile, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

MARTINEZ, A. 1989. El Fondo DRI en Colombia: Análisis de una política para el desarrollo rural 1975-1988. San José, C.R., IICA.

MUÑOZ, M. 1991. Cambios en las políticas públicas para la alimentación y la agricultura: El caso de Colombia. Santiago, Chile, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

PLAZA, O. 1989. Análisis sobre políticas diferenciadas para el desarrollo rural: El caso del Perú. San José, C.R., IICA.

PEIXOTO, C.A. 1985. Programa de apoyo a la producción de alimentos por parte de la agricultura campesina: La experiencia de la elaboración del Proyecto Polonordeste. Documento de trabajo. Brasilia, Bra.

PNUD (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO). 1984. Guiding principles for design and use of monitoring and evaluation in rural development projects. Washington, D.C.

_____. 1991. Desarrollo humano. Informe 1991. Bogotá, Col.

PNUMA (PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE).s.f. Plan de acción para el medio ambiente en América Latina y el Caribe. México, Méx.

SCHEJTMAN, A. 1990 Agricultura, industria y transformación productiva. Santiago, Chile, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

SEMINARIO SOBRE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORIAL: IMPLICACIONES PARA LA REACTIVACION Y DESARROLLO DE LA AGRICULTURA. 1987. Síntesis de sesiones y conclusiones. San José, C.R., IICA.

WCED (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT). 1987. Our common future. Londres.

ANEXOS

Anexo 1. Algunos ejemplos de proyectos sociales forestales¹

i) *Plan forestal piloto en Quintana Roo, México*

Los asentamientos humanos estaban deteriorando los recursos forestales por la utilización selectiva, los cultivos migratorios y el establecimiento de pasturas; esas modalidades de uso de las tierras produjeron daños en los recursos naturales e implicaron limitaciones futuras para el desenvolvimiento de actividades económicas perdurables, dada la fragilidad del suelo cubierto por bosques tropicales.

Era necesario probar y hacer valer diferentes prácticas de uso del suelo, congruentes con la producción sostenida de los ecosistemas forestales. El área comprendía 14 ejidos, cuya población se incorporó activamente a la búsqueda de métodos de uso de las tierras conducentes a la sostenibilidad. Con el apoyo del gobierno central, del gobierno estatal y de la GTZ, el proyecto entró en operación en 1978.

Los objetivos del proyecto fueron: mejorar los sistemas de uso del suelo a través de exhaustivas prácticas sobre sistemas de manejo forestal, que detuviesen la destrucción de los recursos naturales; identificar formas de uso del suelo compatibles con el interés y las necesidades de los ejidatarios, que fuesen viables para la sostenibilidad y para el financiamiento de las actividades; ganar experiencias en manejo forestal y en organización de la comunidad que permitiesen extrapolar lo aprendido a otros estados del país en otros países.

La operación del proyecto implicó, por un lado, que los ejidatarios, con el apoyo de gobierno estatal, crearan una sociedad civil y, por otra, que el gobierno central y la GTZ fundaran un Directorio Técnico Forestal (DTF), el cual apoyó técnicamente a la sociedad civil. Cada ejido tenía un oficial forestal y el apoyo del DTF; contaba además con un inventario forestal y un plan de manejo forestal; la tala anual era programada y efectuada por los ejidatarios; el oficial forestal informaba a la asamblea general de su ejido, la que adoptaba las decisiones principales. La asamblea de representantes adoptaba decisiones que afectaban a todos los

1 Esta sección recoge el contenido del documento: "Social forestry and rural development in the tropics: Some relevant cases in Latin America", Ronnie de Camino, Costa Rica, 1990.

ejidos, tales como fijación de precios, especies y cantidades a negociables con las industrias; negociaciones con el gobierno, etc. Ese proceso funcionó sin mayores dificultades.

Los resultados del proyecto fueron: el área fue manejada plenamente por los ejidatarios; se potenció la capacidad de negociación de los ejidos, a través de la sociedad civil, con logros en materia de precios, de niveles de reducción y de aceptación de varias especies frutales por la industria; los ejidatarios aumentaron sus ingresos, tanto por mayores salarios como por incremento del empleo, dado que ellos mismos realizaban todos los trabajos requeridos; el plan de manejo forestal y el inventario forestal fueron computadorizados. La sociedad civil empezó a cubrir el resto del personal técnico asignado; los ejidatarios tuvieron acceso a créditos bancarios para inversiones y capital de trabajo; los impuestos al precio de la madera fueron recibidos directamente por los ejidos y destinados a labores vinculadas con el manejo forestal; el proyecto puso bajo manejo apropiado 120 mil hectáreas de bosque tropical; benefició a 2 000 ejidatarios y 11 300 habitantes rurales; aumentó el empleo, los ingresos y la independencia personal, y mejoró la calidad de vida en el área de operaciones. Puede servir como centro de entrenamiento para la creación de proyectos similares bajo condiciones parecidas y posiblemente diferentes. La decisión del gobierno para dar apoyo financiero y técnico, y de confiar en la capacidad de los ejidatarios, explica en gran medida el éxito de este proyecto, que es, tal vez, el de mayor envergadura en el manejo sostenible del bosque tropical en los países latinoamericanos.

ii) Proyecto de reforestación en Cochabamba, Bolivia

Como ocurre en los valles andinos de Perú, Ecuador y norte de Chile, en Cochabamba, Bolivia, las comunidades rurales encaran permanentemente graves problemas de erosión, desertificación, pérdida de la fertilidad de los suelos, compactación, escasez de leña y de madera para construcción. Los campesinos, integrados en comunidades, tienen pequeñas áreas de cultivo y pastoreo; los árboles son muy escasos y altamente requeridos para una gran variedad de usos cotidianos.

En 1984 se formuló el proyecto, cuyos objetivos fueron: reforestar con especies adecuadas y sistemas apropiados; recuperar y restaurar suelos degradados para incorporarlos a la producción; mejorar la estructura comunal para estimular la plantación de árboles.

La Corporación para el Desarrollo de Cochabamba (CORDECO), con el apoyo de la Agencia Suiza de Cooperación, asumió la responsabilidad de operar el proyecto. Este se dividió en seis unidades: investigación, manejo forestal, producción, promoción, infraestructura y planificación. Cada una de estas unidades trabajó con las comunidades, en particular, las de producción, promoción e infraestructura; los campesinos aportaron sus recursos en términos de trabajo, herramientas, tierras, algunos insumos y combustibles.

Los resultados obtenidos han sido relevantes: unas 15 mil personas, pertenecientes a 74 comunidades, se involucraron activamente en los trabajos de reforestación; durante los tres primeros años se plantaron 3 000 hectáreas y se esperaba plantar luego 1 000 hectáreas por año. Constituye una iniciativa de reforestación por excelencia en el país; las plantaciones existentes antes del proyecto son manejadas apropiadamente; el monitoreo del proyecto ha entregado información que contribuirá a la eficiencia del mismo; el lento pero progresivo establecimiento de industrias forestales despertó mayor interés en las comunidades por la reforestación, como fuente de ingresos, de ocupación y de productos forestales; la participación de la población rural ha incidido en la expansión más rápida del proyecto.

iii) Apoyo a las plantaciones forestales con fines energéticos y para el desarrollo de comunidades rurales de la sierra peruana.

Las comunidades campesinas enfrentan dificultades para satisfacer sus necesidades básicas de leña y de madera para la construcción de viviendas, enseres domésticos y herramientas agrícolas. Los suelos presentan erosión generalizada, pérdida de fertilidad y otros daños.

Los objetivos del proyecto en 1982 fueron: reforzar y expandir la capacidad instalada operativa de los centros forestales regionales de la sierra. (CENFOR); apoyar al Instituto Nacional Forestal (INFOR) y a los CENFOR para que promuevan y asistan a las comunidades en el mejor uso de la madera producida; diseñar un programa de reforestación en beneficio de las comunidades de la sierra.

La ejecución del proyecto implicó definir una política de desarrollo rural, con criterios de autogestión, participación integral de las acciones y revalorización de la cultura andina. En términos prácticos, se buscó transferir la responsabilidad de las actividades forestales a los

campesinos, pero manteniendo el apoyo oficial; como parte de ello, se efectuó una labor de promoción popular y de capacitación, apoyada en extensionistas, promotores campesinos y a nivel escolar.

La integralidad de las acciones se buscó no sólo con las técnicas de agroforestería, sino también en los programas de cocinas mejorados, pequeñas industrias, comercialización, educación forestal, promoción radial y concursos campesinos con apoyo oficial de las ONG y de la Universidad Nacional Agraria "La Molina" (Gálvez 1986).

Los resultados principales del proyecto en 1986, en su cuarto año, fueron: 4 500 promotores entrenados en 140 cursos; 3 100 comuneros, principalmente, en 73 cursos, 100 trabajadores en viveros y 900 profesores rurales capacitados; el proyecto trabajó e integró a 104 comunidades pilotos, que involucraron a 7 000 familias y a 35 000 personas; promocionó al árbol como componente importante en las actividades productivas de la comunidad; se plantaron 3 100 hectáreas en comunidades seleccionadas; se logró una entusiasta participación y fuerte compromiso de la población rural con los propósitos y actividades del proyecto y, en general, con la reforestación.

Estos proyectos aprovecharon los recursos locales, en particular la capacidad de trabajo y de organización y participación, para incorporar a la población rural beneficiada con ellos a contextos económicos más amplios —mercados, industrias, servicios— ejerciendo un fuerte poder de arraigo y satisfaciendo la demanda de energía de los habitantes a industrias rurales, preservando y/o restaurando el suelo simultáneamente. Son resultados que ponen en relieve contribuciones relevantes de los proyectos sociales forestales al desarrollo sostenido y equitativo.

Sin embargo, cabe destacar también que existen ciertas condiciones que deben ser satisfechas para asegurar su éxito y aportes, y que tienen que ver con: una percepción clara respecto de que los recursos naturales y los bosques no sólo deben ser conservados y preservados como patrimonio, sino que ellos pueden y deben cumplir una función socioeconómica si son manejados y explotados de modo sostenible. El hecho que estos proyectos deben involucrar a muchas comunidades al mismo tiempo que su impacto tenga dimensiones relevantes en el nivel regional y nacional; la conveniencia de concentrar los esfuerzos a nivel de microrregiones en función de recursos financieros y de los requisitos de personal técnico y administrativo capacitado, infraestructura,

formación de líderes y promotores, así como para asegurar y mantener niveles de eficiencia y calidad de las actividades. Es necesario que el apoyo político y el financiamiento de este tipo de proyectos guarde relación con el largo período de maduración de la producción forestal —entre 10 y 15 años—, luego del cual pueden autosostenerse; que los requerimientos de investigación en cuestiones socioeconómicas y silviculturales deban minimizar los riesgos y asegurar resultados exitosos; y que debe involucrarse desde un inicio la insoslayable participación de las comunidades beneficiarias del proyecto, con miras a asumir progresivamente trabajos, riesgos y beneficios.

Anexo 2. Enfoques principales del desarrollo rural en América Latina

	Desarrollo de la Comunidad	Reforma Agraria	Modernización de la Agricultura	Desarrollo rural Integrado	Proyectos Sociales Forestales
Niveles de organización	áreas administrativas	no se aplica	empresas agrícolas	regiones, microrregiones	microrregiones, ejidos
Áreas integradas	agricultura, artesanía, servicios	no se aplica	agricultura forestal, servicios	agricultura forestal, infraestructura, servicios, participación	forestal, agroforestería, industrias forestales
Grupos beneficiarios	comunidades indígenas	campesinos, trabajadores agrícolas	empresarios agrícolas grandes, medianos	productores campesinos	comunidades campesinas
Instituciones involucradas	administración pública, organismos internacionales	entidades específicas	administración pública, organismos internacionales	arreglos institucionales centralizados, organismos internacionales, ONG	arreglos institucionales locales, agencias de cooperación

Integración de la sostenibilidad	ninguna	ninguna	poco relevante	poco relevante	marcada
Integración con políticas sectoriales	no se aplica	no se aplica	relevante	poco relevante	relevante
Evolución hacia políticas nacionales de desarrollo rural	no se aplica	no se aplica	poco relevante	pocos países	insuficiente
Coherencia con políticas globales	no se aplica	no se aplica	relevante	ausencia de conexiones	poco relevante

Anexo 3. Tipología de proyectos de desarrollo rural.

	COLOMBIA	ECUADOR	MEXICO	BRASIL	ARGENTINA	PERU	BOLIVIA
Niveles de organización	municipios	áreas administrativas	áreas administrativas	región nordeste	región occidental	microrregiones, ejidos	microrregiones, ejidos
Áreas integradas	agricultura forestal, infraestructura, servicios	agricultura forestal, infraestructura, servicios	agricultura forestal, infraestructura, servicios	agricultura forestal, infraestructura, servicios	agricultura forestal, infraestructura, servicios	agricultura forestal, infraestructura, servicios, agroforestería	agricultura forestal, infraestructura, servicios, agroforestería
Grupos beneficiarios	productores, campesinos, trabajadores	productores, campesinos, trabajadores	productores, campesinos, trabajadores	productores, campesinos, trabajadores	productores, campesinos, trabajadores	comunidades campesinas	comunidades campesinas
Inclusión de la mujer	preocupación creciente	poco relevante	si referencia	sin referencia	poco relevante	sin referencia	sin referencia

Anexo 4. Rasgos comunes de las políticas de desarrollo rural en América Latina.

- Han tenido escasas conexiones explícitas con las políticas macroeconómicas, en particular, con las que definen la relación de intercambio urbano-rural, y las inversiones públicas.
- Han logrado moderada a baja complementaridad con los instrumentos de política diseñados y aplicados para impulsar la modernización de la agricultura.
- Han estado centradas en los aspectos productivos de los pequeños agricultores, en un contexto de indiferencia por las funciones de los recursos naturales en el crecimiento duradero y ajeno a conceptos y opciones de política relacionada con la sostenibilidad.
- No han sido actualizadas ni reajustadas apropiadamente, tanto por razones conceptuales como por la ausencia de evaluaciones sistemáticas y rigurosas de sus resultados e impactos, positivos y negativos.
- Han sido pasivas frente a inadecuados patrones de uso de los recursos de suelos, aguas, bosques, praderas y árboles fuera del bosque; persiguieron logros productivos que podían ser exhibidos como éxitos alcanzados.
- No han incorporado los vínculos que existen entre el comercio exterior agrícola y forestal con la degradación de los recursos de tierras, aguas y bosques, cuando estos son explotados en función de beneficios personales inmediatos.
- Han sido influidas poderosamente por criterios económicos y por las políticas institucionales de los organismos internacionales que han contribuido, sustancialmente, al financiamiento de los proyectos de desarrollo rural.
- Han fortalecido la tendencia a que operen proyectos costosos, desconectados entre sí y cuyo término ha coincidido con el agotamiento de los recursos externos.

Anexo 5. Frecuencia de uso de instrumentos de política en proyectos de desarrollo rural de países seleccionados.

1. Impacto primario en la producción agrícola	frecuencia de uso
Asistencia técnica	24
Actividades agrícolas productivas	11
Comercialización	6
Crédito	24
Infraestructura productiva	9
Introducción de nueva tecnología	9
Investigación	11
Recursos naturales	10
Regadío	13
Servicios productivos	5
2. Impacto primario en el desarrollo social	
Aplicación de metodologías de trabajo participativo	7
Apoyo a la organización	13
Infraestructura social	27
Investigación social	4
3. Impacto en la producción agrícola y en el desarrollo social	
Acceso a la tierra	17
Actividades no agrícolas	7
Asesoría legal	1
Aspectos institucionales	15
Capacitación	29
Cooperativas	10
Divulgación	4
Empleo	2
Infraestructura básica	20
Titulación	29

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, enero 1985. Documento de Trabajo.

Anexo 6. América Latina y el Caribe: Evolución de la ruralidad por países (Porcentaje de población rural en la población total, 1950-1990).

Países de	1950	1960	1970	1980	1990
1. Alta ruralidad	72.0	69.3	66.5	63.2	57.8
Barbados	66.1	64.6	62.9	59.9	55.3
Bolivia	62.2	60.7	59.2	57.7	54.3
Costa Rica	66.5	63.4	60.3	56.6	51.1
El Salvador	63.5	61.6	60.6	58.9	54.4
Guatemala	69.5	67.0	64.3	61.1	55.7
Guyana	71.4	71.0	70.6	69.5	65.4
Haití	87.8	84.4	80.2	75.1	68.5
Honduras	82.4	77.2	71.1	64.0	56.1
Paraguay	65.4	64.4	62.9	60.6	55.8
Suriname	53.1	52.7	54.0	55.2	52.5
Trinidad y Tobago	77.1	77.8	78.5	78.5	75.5
2. Mediana ruralidad	72.5	66.3	59.1	52.3	45.0
Ecuador	71.7	65.6	60.5	55.4	49.0
Jamaica	73.2	66.2	58.4	50.2	42.4
Panamá	64.2	58.7	52.4	49.9	45.9
República Dominicana	76.3	69.8	59.7	49.5	39.6
3. Baja ruralidad y de rápida urbanización	62.2	52.6	42.6	33.3	25.6
Brasil	65.5	55.1	44.2	32.5	23.1
Colombia	62.9	51.8	42.8	35.8	29.7
Cuba	50.6	45.1	39.8	31.9	25.1
México	57.3	49.2	41.0	33.3	27.2
Perú	64.5	53.7	42.6	35.5	29.8
4. Muy baja ruralidad tradicionalmente urbanos	37.1	28.5	22.5	17.4	13.6
Argentina	34.7	26.4	21.6	17.3	13.8
Chile	41.6	32.2	24.8	18.8	14.9
Uruguay	22.0	19.9	17.9	16.0	13.9
Venezuela	46.8	33.4	23.8	16.7	12.5
Ruralidad de América Latina y el Caribe	58.9	50.5	42.5	34.5	27.9
Población total de América Latina y el Caribe (miles)	161 256	212 733	279 148	355 054	438 924

Fuente: Elaborado por la División Agrícola de la CEPAL con base en datos de CELADE.

Anexo 7. América Latina y el Caribe: Evolución de la población rural (Tasas de crecimiento promedio anual, 1950-1990).

Países de:	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990
Alta ruralidad	2.2	2.2	2.0	1.6
Barbados	0.7	0.1	0.5	0.2
Bolivia	1.9	2.1	2.3	1.9
Costa Rica	3.2	2.9	2.2	1.8
El Salvador	2.5	3.2	2.1	0.7
Guatemala	2.6	2.4	2.3	1.9
Guyana	3.6	2.7	2.1	1.3
Haití	1.2	1.2	1.0	1.0
Honduras	2.6	2.3	2.3	2.1
Paraguay	2.6	2.6	2.6	2.3
Suriname	3.0	2.7	0.7	2.6
Trinidad y Tobago	3.0	2.1	1.3	1.0
Mediana ruralidad	1.8	1.7	1.4	0.8
Ecuador	2.0	2.4	2.1	1.4
Jamaica	0.5	0.1	0.1	-0.2
Panamá	1.9	1.9	2.3	1.3
Rep. Dominicana	2.3	1.6	0.7	0.1
Baja ruralidad y de rápida urbanización	1.3	0.9	-0.1	-0.5
Brasil	1.3	0.6	-0.7	-1.3
Colombia	0.9	1.0	0.5	0.2
Cuba	0.6	0.7	-0.9	-1.5
México	1.5	1.5	0.8	0.3
Perú	0.8	0.5	0.9	0.5
Muy baja ruralidad tradicionalmente urbanos	-0.4	-0.3	-0.6	-0.7
Argentina	-0.9	-0.5	-0.6	-0.9
Chile	-0.3	-0.4	-1.2	-0.7
Uruguay	0.3	-0.0	-0.7	-0.8
Venezuela	0.7	0.1	-0.1	-0.2
Total	0.8	0.6	0.4	0.4

Fuente: Elaborado por la División Agrícola de la CEPAL con base en datos de CELADE.

**Esta edición se terminó de imprimir
en la Sede Central del IICA
en Coronado, San José, Costa Rica,
en el mes de junio de 1993,
con un tiraje de 200 ejemplares.**

FECHA DE DEVOLUCION

27 SEP 1994

IICA-PM
A1/SC-93-15

Autor

Lineamientos conceptuales
para el desarrollo rural
sostenible y equitativo

Título

Fecha
Devolución

Nombre del solicitante

27 SEP 1994

Bica



