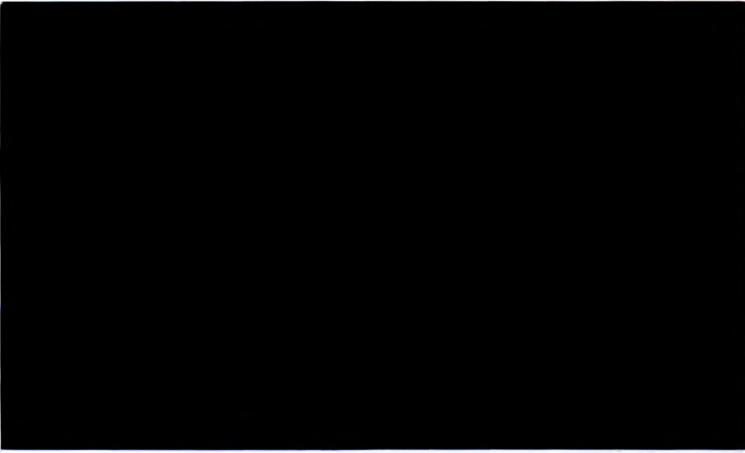


IICA



POLITICAS
8
992
FN-5966

Serie de Documentos Institucionales
No. 002
Oficina del IICA en Colombia



**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION
PARA LA AGRICULTURA**

**DESARROLLO RURAL Y
APERTURA ECONOMICA**

Absalón Machado
Especialista en Desarrollo Rural

PO 611.001.8
MEAD: 57166

Santafé de Bogotá, marzo de 1992



This One



ASUQ-ZY9-5DBF

Digitized by Google

Diseño y diagramación: Punto de Fuga
Impresión: Unión Gráfica Ltda.

EL NUEVO CONTEXTO PARA LAS ECONOMÍAS CAMPELINAS

Los nuevos contextos nacionales e internacionales obligan a hacer una reflexión sobre los programas de desarrollo rural. No tanto en el sentido de si estos requieren nuevas legitimaciones, por la entrada en escena de nuevos actores o un Estado menos intervencionista, sino más bien en el sentido de cómo pueden estos programas articularse con las políticas macroeconómicas y ser compatibles con ellas, para que las economías campesinas sigan teniendo oportunidades de integrarse y participar en los frutos del progreso y la modernización.

La preocupación por las economías campesinas en este contexto, tiene su fundamento en el hecho de que la política macroeconómica descarta la intervención y proteccionismo como los parámetros guías de las acciones del Estado, poniendo al mercado como el elemento central para lograr la eficiencia, y con ella el crecimiento. En tal propósito, si en alguna instancia de la economía el mercado no funcionara, el Estado intervendrá para remover los obstáculos que impiden el funcionamiento de los mercados, promoviendo formas más libres en la actividad económica de todos los actores sociales. Sin embargo, las intervenciones puntuales del gobierno en áreas donde el mercado no proporciona niveles óptimos de inversión, no están completamente descartadas.

El criterio que guía a la inversión pública es el impacto que ella tiene sobre la productividad potencial de los factores y de la economía en conjunto. Pero además, se orienta a actividades que tienen externalidades positivas, o a bienes públicos, tales como la infraestructura social y física, la investigación tecnológica y la protección del medio ambiente.

No hay un estudio que muestre cómo el gasto público en desarrollo rural en Colombia se ha traducido en un mejoramiento de los ingresos de los campesinos, o cómo éste ha afectado su productividad. Los datos de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario muestran que

la productividad aumentó pero los ingresos reales disminuyeron, lo cual hace pensar que la orientación del gasto no ha sido la más apropiada, al descuidar aspectos como el de la comercialización y la conformación de poderes en el mercado que impiden a los campesinos apropiarse de un mayor porcentaje del valor producido. Pero no debe desconocerse que el bienestar general ha mejorado en términos de necesidades básicas insatisfechas, estando éstas todavía lejos de los patrones deseados.

El desarrollo rural es una de esas actividades que debe mostrar externalidades positivas, y por tanto, el modelo de desarrollo debería incluirlo dentro de las prioridades de la inversión pública, con concepciones diferentes a las que tradicionalmente se han manejado en actividades como investigación, transferencia de tecnología, financiación y manejo postcosecha, en el caso de la producción. Las externalidades aparecen así como una tabla de salvación para las economías campesinas, pero se requieren esfuerzos para demostrarlas a los responsables por el diseño de las políticas macroeconómicas.

Esas externalidades se vuelven aún más importantes cuando se considera que las políticas de apertura económica y liberalización de los mercados, con una reducción en la intervención del Estado en áreas tradicionales, desvalorizan relativamente las políticas sectoriales y por tanto las posibilidades de políticas diferenciadas al interior de la agricultura para atender grupos específicos de la población. Por supuesto, la posibilidad de que se practiquen esas políticas diferenciadas, depende de la capacidad social y política que tengan las organizaciones campesinas para reclamar del Estado programas especiales para resolver problemas específicos, dentro de criterios renovados. Ello también depende del interés mismo del Estado por promover la organización campesina.

Las concepciones de la política tienden a intervenir con tratamientos específicos para algunos productos sensibles a la apertura, como el caso del trigo, la cebada, el tabaco negro, el fique, entre otros, perdiendo la visión integral de los problemas de las economías campesinas, sobre todo en la perspectiva del desarrollo regional y desarrollo rural. El propósito más evidente, como lo expresan los documentos oficiales, es el de mejorar el nivel de vida de los pequeños productores a través de la elevación de los niveles de ingreso real de la familia y el aumento en la cobertura de los servicios básicos. En ese sentido, se propician actividades que sean rentables para el productor.

LO TRANSITORIO FRENTE AL LARGO PLAZO

Uno de los aspectos más preocupantes de las nuevas concepciones de la política económica es la idea de que las acciones sectoriales diferenciadas, que se traducen en programas de desarrollo rural, son meramente transitorias. Se da a entender que un período tan corto como el de cuatro años es suficiente para que los campesinos se pongan en igualdad de competencia con otros productores. Ello es crucial, puesto que durante la transición es cuando se perfila quién se queda como pequeño productor y quiénes deben buscar otras alternativas mejores.

En el período de transición es cuando precisamente se deben fortalecer los programas de desarrollo rural y la inversión pública en el campo, para garantizar a los campesinos una articulación no traumática al nuevo modelo de competencia en el mercado, o para crearles condiciones que permitan identificar nuevas alternativas de generación de ingresos y empleo. Ello es aún más cierto si se considera que en Colombia los campesinos están desprotegidos políticamente.

La definición sobre qué se entiende por período de transición se vuelve crucial. Lo mismo sucede con la precisión de las políticas que se aplican en ese período, diferenciándolas de las políticas de más largo plazo.

DE LA VISION MICRO A LOS ARGUMENTOS MACROECONOMICOS

Los argumentos que tienen las economías campesinas para negociar políticas diferenciadas en el modelo deben fortalecerse con postulados macroeconómicos y sociales, dejando la tradicional argumentación microeconómica o localista, para pasar a una visión articulada e integral de los sistemas de producción y de los modos de vida campesinos. Las externalidades mencionadas son la base de la argumentación campesina tanto en lo económico, como en lo social y en lo político. Lo anterior no descarta que se puedan realizar proyectos locales o a nivel de finca, el problema es el marco de referencia en el cual se ponen.

En lo económico sigue siendo importante la contribución de los pequeños productores a la producción de alimentos y a la estabilidad

general de los precios. Sin embargo, este argumento que en el corto y mediano plazo es fuerte, tiende a debilitarse en el futuro a medida que aumente el ingreso, que cambian los hábitos de consumo, se acentúa la civilización urbana y se hace más barato importar los alimentos deficitarios.

No es despreciable la contribución que hace la economía campesina a la ampliación del mercado interno por el lado de las compras de insumos y bienes de consumo, y por otra parte la oferta que hace de una serie de bienes, no sólo agrícolas. Es decir, la importancia de los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante que generan la actividad de los pequeños y de los asalariados rurales, se debe tener en cuenta, en una estrategia de reactivación de los mercados.

Por el lado social, las externalidades son atractivas para el modelo de desarrollo. De una parte está la importancia de la economía campesina para ayudar a la estabilidad social, con la consolidación de los asentamientos humanos en las zonas rurales; de otro lado, está la capacidad que tienen las economías campesinas para absorber empleo y contener las migraciones a los centros urbanos, y su capacidad de potenciar el trabajo y aumentar la productividad.

En lo político, la potencialidad que tienen para fortalecer la democracia y ayudar a desactivar los factores de violencia rural, así como su potencial para el desarrollo de la sociedad civil a través de la organización y la gestación de nuevas relaciones con el Estado y demás grupos sociales. En una democracia participativa y pluralista, los campesinos son actores fundamentales, dada su poca participación en los procesos políticos de construcción y sostenimiento de la democracia.

Las economías campesinas también tienen externalidades en lo ecológico y cultural. Son actores potenciales para la conservación de los recursos naturales, en especial las mujeres, los niños y los ancianos, lo cual dignificaría sus vidas, ayudando a desarrollar sistemas de producción sostenibles en pequeña escala, garantizando un ambiente sano y un sistema agroalimentario eficiente hacia el futuro. La gran diversidad cultural y regional de las economías campesinas, es uno de los patrimonios más valiosos para conservar la identidad de los países en estas épocas de integración y tendencias a borrar las fronteras entre los mismos.

Todos estos argumentos deben ser utilizados de manera conjunta y simultánea, pues ninguno de ellos en particular es suficiente para mostrar el impacto de esas externalidades. Debe hacerse un esfuerzo para garantizar a la pequeña producción una existencia y condiciones de igualdad en la competencia, para que no sucumban estrepiosamente y arrastre una serie de secuelas sociales y políticas que pueden retrasar enormemente la sostenibilidad del modelo en lo social y en lo político. Una labor importante de las organizaciones y de entidades de asesoría y cooperación como el IICA, consiste en reforzar estos argumentos para la negociación de las políticas diferenciadas de desarrollo rural.

LA ECONOMIA CAMPESINA O EL DESARROLLO RURAL?

La economía campesina es una categoría económico-social referida a los sistemas de producción utilizados por pequeños productores, donde se combina una actividad de producción-consumo y de reproducción familiar. Se concibe la finca campesina como un sistema articulado a los mercados en grados diferenciados, que puede o no producir excedentes para la inversión en pequeña escala. Pero también, el concepto involucra especificidades culturales, en especial la concepción del vínculo con la naturaleza y de un modo de vida rural, como un elemento que lo diferencia de la cultura urbana.

Una política para la economía campesina se circunscribiría entonces a los aspectos productivos, sin considerar otros elementos propios de la vida rural. Es decir, haría énfasis en la tecnología, el crédito, la comercialización, los precios, el acceso a la tierra, quedándose en un enfoque productivo ligado a la agricultura (agricultura, ganadería, pesca, actividad forestal).

Esta política resolvería teóricamente el problema de los ingresos, en caso de ser compatible con instrumentos de política macroeconómica como el manejo de la tasa de cambio y la política comercial, en especial. Pero no ofrece otras alternativas de desarrollo diferentes a la producción agropecuaria. Por ello, el concepto de desarrollo rural parece apropiado para tener una concepción más amplia e integral de la problemática en que están involucrados los campesinos. En ese sentido, es preferible idealizar políticas de desarrollo rural en lugar de economía campesina.

El desarrollo rural, como lo ha definido el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, es "el proceso de cambio y modernización de las zonas rurales atrasadas, tradicionalmente de predominancia campesina, que opera constituyendo a los campesinos, al Estado, a los empresarios locales y regionales en actores de esa transformación". En su sentido más amplio es un proceso de cambio de las sociedades rurales. No debe confundirse entonces con el estrecho marco del desarrollo agrario, o de la economía campesina, que tiene un énfasis productivista, y se refiere al conjunto de acciones o propuestas para mejorar las condiciones de producción y los ingresos de los campesinos para superar su pobreza.

El desarrollo rural, además de la consecución de niveles aceptables de producción, ingresos, productividad y bienestar de la economía campesina, incluye aspectos como: el fortalecimiento de la sociedad civil y de la democracia en el campo, la equidad entre géneros y grupos de edad, la creación y perfeccionamiento de los sistemas políticos locales, la creación de nuevos núcleos de acumulación con la finalidad de construir y desarrollar un mercado interno sólido y diversificado, el desarrollo regional y local, una mejor distribución de la población en los territorios, la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente, y el respeto a la diversidad cultural. Esta visión del desarrollo rural supone analizar la dinámica campesina en relación a la sociedad global, y ubicarla en un contexto internacional.

En el nuevo contexto de desarrollo se hace indispensable buscar mecanismos institucionales y de organización social que desarrollen nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil, que conduzcan a una concertación en el desarrollo y rompan el esquema del burocratismo centralista que actúa sin participación social. Ello le daría más protagonismo a los agentes privados, de manera que se pueda romper el esquema de manejo burocrático de los programas sociales y productivos, donde no han tenido participación los campesinos.

El desarrollo rural incluye además, las relaciones de lo rural con lo urbano a nivel local, siendo por ello importante considerar actividades y procesos extraprediales que giran alrededor de las familias y las sociedades rurales.

CONSERVAR LO TRADICIONAL O MODERNIZARLO

Los procesos de cambio en las políticas macroeconómicas signados por la idea central de la modernización de la economía, ponen en duda la existencia de la economía campesina, en el sentido de si ella está en capacidad de conservar sus sistemas de producción-consumo con tecnologías tradicionales pero eficientes para esos sistemas, o si al modernizarse desaparece como economía campesina, convirtiéndose en pequeños empresarios. La modernización obliga a reevaluar el modelo de desarrollo rural, para evitar una descomposición campesina que amenace la estabilidad social y política del crecimiento y el desarrollo.

La conceptualización sobre el tema indica que no se trata ahora de conservar a la economía campesina en su pureza, para soslayo de los turistas y los fatigados habitantes urbanos que salen los fines de semana a respirar aire fresco en los campos. Se busca mas bien articular mecanismos que le permitan a los campesinos transformarse, conservando algunas de sus tradiciones y su propia autenticidad, pero en condiciones económicas diferentes y en relaciones más equitativas en todo sentido con la sociedad.

Los procesos de apertura económica inducen transformaciones en el aparato productivo que siguen diferenciando a los campesinos, entre aquellos que disponen de recursos y ya tienen acceso a los diferentes factores de producción en pequeña escala, y los que no disfrutaban de esas condiciones. Los primeros seguirán fortaleciendo sus capacidades como pequeños empresarios en la medida en que sus productos compitan, los segundos tienen dos opciones como productores: a) modernizarse, es decir, pasar a pequeños empresarios si se les ofrece la oportunidad de acceder a los recursos productivos que necesitan, b) cambiar de actividad, o permanecer en sus economías de subsistencia o de infrasubsistencia ligados a la agricultura. En este último caso, podría decirse que el modelo no da para que ellos se integren, y que por lo tanto se requieren políticas focalizadas que impliquen muchas veces transferencias directas del Estado para garantizar su supervivencia y evitar males mayores.

ECONOMIA CAMPESINA Y EQUIDAD

Las políticas de desarrollo rural, que buscan activar los procesos de cambio de la sociedad local y rural, son un elemento de equidad en el modelo de desarrollo, y así deben considerarse. No en el sentido de que la equidad es beneficiencia para los más pobres, sino de que ella busca poner en igualdad de condiciones a los actores sociales para que se integren a la sociedad y compitan de acuerdo con sus propias capacidades empresariales y de intelecto.

Pero también, la equidad en este caso debe interpretarse como el pago de la deuda que la sociedad tiene con la economía campesina, en un acto de justicia en el mejor sentido de la palabra, que le devuelva a los campesinos los excedentes que la sociedad urbana-industrial se ha apropiado sin ninguna compensación.

En el largo plazo, el modelo de desarrollo requiere una estabilidad social y política, y ella se lograría con una política de equidad hacia la economía campesina. Este es uno de los argumentos más fuertes para requerir del Estado una política acorde para los campesinos.

LOS RETOS ACTUALES

Los retos de la política para el sector rural y en especial para la economía campesina en el actual contexto, giran alrededor de temas mencionados en foros, en enunciados gremiales y académicos, pero no por ello atendidos en las políticas de manera adecuada. Se considera que los retos más desafiantes son en el contexto actual, los siguientes:

1. La necesidad de definir y articular una política de desarrollo rural a la política macroeconómica, delimitando claramente cuáles son los elementos compatibles e incompatibles con el modelo, y por tanto, cuáles merecen un trato especial, sea este coyuntural o de cambio estructural. Las articulaciones deben buscarse en lo regional y en los conceptos de desarrollo rural integrado, no tanto en lo sectorial como en el pasado. Ello implica darle una gran importancia al desarrollo regional como el marco privilegiado de integración de elementos de las políticas, de cara a la realidad social y cultural.
2. El convencimiento de que se requiere un marco institucional apropiado para las políticas de desarrollo rural en el nuevo contexto, que

desborda la actual conformación institucional del sector agropecuario. La reforma del Estado es crucial en las nuevas condiciones de apertura, cambio político y descentralización, para que se diseñe un modelo institucional que haga una buena interpretación y manejo del tema del desarrollo rural. El desarrollo institucional, entendido como el cambio de las mentalidades colectivas y la innovación en todos los órdenes, debe ser el resultado de políticas, siendo al tiempo un instrumento que se construye sobre la marcha, pero que requiere también de una planificación para garantizar su coherencia.

El cambio institucional requiere de líderes, es allí donde el Estado puede desempeñar una función pública al promover los liderazgos institucionales, descubrirlos y potenciarlos con los instrumentos que requieren. Todo ello debe entenderse como un proceso que conlleva filtraciones sociales y políticas, pugnas de poder, desvertebramientos de entidades y reconversiones institucionales. El cambio institucional, a la vez que proceso político, es un proceso social que implica sacrificios, pero trae beneficios en el mediano y largo plazo.

3. La búsqueda de nuevas alternativas de diversificación y modernización de la producción y de los ingresos, que consideren actividades extra-prediales; la agricultura es sólo una de las posibilidades. Todo ello teniendo como marco de referencia la región en primera instancia, y los mercados regionales, nacionales e internacionales como segunda. Ello bajo la idea de que la economía campesina, antes de que se modernice y pueda potenciar su capacidad productiva o de apoyo a la producción con los parámetros de eficiencia del mercado, deberá trabajar los mercados locales y regionales o aquellos nacionales que ya ha conquistado. Trabajar primero sobre el mercado doméstico con patrones de calidad y eficiencia, es una de las alternativas pero no la única; se puede pensar de una vez en mercados internacionales, con productos que tienen claras ventajas competitivas.
4. La reconstrucción de la organización campesina desde las bases locales y regionales, y el cambio de criterios en el manejo de las relaciones del Estado con las organizaciones. Se considera que el Estado tiene una función básica de fomentar la organización y la capacitación campesina, respetando las formas y la independencia o autonomía de las organizaciones. Ello implica transferir inicialmente recursos públicos para la organización de la sociedad civil con criterios no clientelistas, y con base en proyectos definidos que

tengan sistemas de seguimiento y evaluación, y también de graduación de las organizaciones frente a las ayudas del Estado.

5. En materia de tecnología está el diseño y desarrollo del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología, Sintap, y la adecuación de las Umatas. Para ello, las instituciones que hacen investigación y transferencia de tecnología deben descentralizarse y competir con el sector privado para hacer eficientes los procesos. El Fondo DRI tiene allí una función clave como la de fortalecer a los municipios para que puedan identificar y desarrollar programas de desarrollo rural bajo su propia responsabilidad. El reto tecnológico es grande en función de la transformación de los mercados y la competencia que la economía campesina deberá afrontar con sus países vecinos en el proceso de integración andina, o con otros países.
6. Tener claridad sobre los alcances de los procesos de privatización y los mecanismos a través de los cuales podrían articularse a ellos, asumiendo empresarialmente, a través de organizaciones y empresas, el manejo de algunos servicios para la economía campesina, en un negocio conjunto con el Estado.
7. Analizar e identificar sistemas alternativos de financiación para los pequeños productores, que compitan en eficiencia, costos y oportunidad con los esquemas tradicionales que ha manejado la Caja Agraria y otras entidades de fomento. Estos sistemas alternativos deben conducir a movilizar el ahorro rural y utilizarlo en las mismas regiones para su propio desarrollo. Los sistemas a su vez, deben apoyarse en los esquemas institucionales ya existentes, en especial en las entidades financieras de segundo piso como Finagro y Financiacoop.
8. El sector de la economía campesina debe buscar, igualmente, un sistema que le permita manejar información confiable sobre sus procesos de cambio, producción y mercados, tal que les ayude a configurar argumentos sólidos para concertar aspectos de política con el Estado. Una entidad de investigación y promoción para la economía campesina y el desarrollo rural, que sea autónoma respecto a las organizaciones campesinas y se maneje con criterios de calidad académica, parece una alternativa viable y muy necesaria. De la misma manera, debe intentarse un esquema institucional que reúna y coordine los distintos componentes del desarrollo rural en un esquema descentralizado que haga eficiente la labor del sector público y se integre con las organizaciones de la sociedad civil.

IICA - Ciudad Universitaria - Cra. 30 Calle 45 Tel: 2697100 Fax: 2696039
Santafé de Bogotá, D.C.