Rural
Development
Division

LOS COMPONENTES CENTRALES DE LAS POLITICAS LIGADAS AL DESARROLLO RURAL, LA REFORMA AGRARIA Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación

LOS COMPONENTES CENTRALES DE LAS POLÍTICAS LIGADAS AL DESARROLLO RURAL, LA REFORMA AGRARIA Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

por Rafael Paniagua-Ruiz

Documento presentado por
la Dirección de Desarrollo Rural
del Departamento de Desarrollo Sostenible

Rural
Development
Division

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACION Y LA AGRICULTURA
ROMA, 1997

Las denominaciones empleadas en esta publicacíón y la forma en que aparecen presentados los datas que cotiene no implícan, de parte de la Orgaoízación de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentacíón, juicio alguno sobre la condición jurídica de patses, territorios ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la deliraitación de sus fronteras o limites,

Las posiciones y las opíníones expresadas sou las de los autores y no necesariaíoente representan los puntos de vista de !a Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Reservados todos los derechos. No se podrá reproducir ninguna parte de esta publicación, ni almacenarla en un sistema de recuperación de datos o transmitiria en cualquier forma o por cualquier procedimiento (electrónico, mecánico, fotocopia, etc), ni autorización previa del titular de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización, especificando la extensión de lo que se desea reproducir y el propósito que con ello se persigue, deberán enviarse a la Dirección de Información, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia.

FAO 1997

Este documento flie preparado en el marco de una misión realizada para la Dirección de Desarrollo Rural y Reforma Agraria de la FAO en julio de 1995. El objetivo principal de la misión era proponer un nuevo marco institucional para instrumentar las políticas orientadas al desarrollo rural. la reforma agraria y la lucha contra la pobreza, en América Latina y el Caribe. Para preparar este documento, Gustavo GORDILLO DE ANDA, Director de la Dirección de Desarrollo Rural y Reforma Agraria de la FAO, y Rafael PANIAGUA, Consultor de la FAO, realizaron una misión de estúdio muy completa e interesante en ocho países de América Latina y el Caribe. Los representantes de la FAO en la región fueron un gran apoyo para asegurar el éxito de esta misión.

Este documento está basado en conversaciones recientes con importantes actores del desarrollo rural de algunos países latinoamericanos seleccionados. Estas conversaciones permitieron identificar los componentes centrales de las políticas actuales y deseables ligadas ai desarrollo rural. la reforma agraria y la lucha contra la pobreza. La

expUcitación de dichos componentes pasa por una presentación, primero, dei balance que puede hacerse sobre la situación actual de la agricultura en América Latina; posteriormente, de los alcances y los limites de las líneas de acción que se están instrumentando actualmente en América Latina y el Caribe; finalmente, de los actores de una nueva estratégia de desarrollo rural y de las relaciones entre ellos. Se parte dei supuesto que, a pesar de la diversidad de situaciones y de los diferentes grados de desarrollo de los países de América Latina, es posible identificar algunos denominadores comunes o grandes tendencias en la evolución reciente de la agricultura latinoamericana. Las discusiones que se presentan a continuación privilegian este punto de vista globalizador, salvo en los casos en que la consideración de la diversidad enriquece el enfoque sobre ciertas problemáticas.

Manua1 _____

Management of Integrated Cotton Cooperative System to Reach Small Farmers

by S.P. Seetharaman
M. Mohanan
Krishna Kumar

Food and Agriculture Organization of the United Nations
Rome, 1985

INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN **1**

PARTE I. ALCANCES Y LÍMITES DE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN QUE SE ESTÁN INSTRUMENTANDO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE **3**

1. SITUACIONES AGRARIAS Y VÍAS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA **3**

A. El balance de las antiguas reformas agrarias **3**

B. Los nuevos enfoques para la reforma agraria **6**

C. La relación entre la reforma agraria y el desarrollo rural **10**

2. LA PROBLEMÁTICA DEL CRÉDITO A LA AGRICULTURA Y LAS VÍAS DE ACCIÓN **13**

A. Breve descripción de la situación actual dei crédito agrícola **13**

B. Los diferentes tipos de respuesta a la situación del crédito **14**

C. Limites de las reacciones no estnicturadas; alternativas de acción **16**

3. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA MEDIANTE PROGRAMAS PRESIDENCIALES FOCALIZADOS **17**

A. Orientación por la demanda y ambito de acción municipal **18**

B. Alcances y limites de los programas presidenciales focalizados **19**

PARTE II. REFLEXIONES SOBRE LOS ACTORES DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL **22**

1. EL REFORZAMIENTO INSTITUCIONAL COMO EJE DEL DESARROLLO RURAL **22**

A. Los nuevos ministérios de agricultura: objetivos e instrumentos **22**

B. Obstáculos a las nuevas políticas y alternativas de diseño institucional **26**

C. Las tipologias de productores y las políticas diferenciales **29**

2. LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS SON UN ACTOR CENTRAL DEL DESARROLLO RURAL: DIAGNÓSTICOS Y ACCIONES **34**

A. Preocupaciones y diagnósticos del movimiento campesino **35**

B. Propuestas y líneas de acción del movimiento campesino **36**

3. EL PAPEL DEL ESTADO, DE LOS ORGANISMOS EVTERNACIONALES, DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS Y DE LAS ONG **37**

A. La cooperación externa: razón de ser y temas a desarrollar **38**

B. Los riesgos de la cooperación externa **41**

C. Conclusión sobre el desafio dei desarrollo rural **43**

Biblíografía **45**

Personalidades entrevistadas durante la misión en América Latina y el Caribe **47**

INTRODUCCIÓN

Un primer fenómeno decisivo en el momento actual de la agricultura latinoamericana consiste en los intensos y profundos procesos de ajuste estructural, una de cuyas formas principales es el retiro del Estado. En el caso de la agricultura, este retiro significa que el agente primordial que, durante largo tiempo, habia fijado las señales previas a las decisiones de producción deja de jugar ese papel abandonándolo a las fuerzas del mercado y a otros mecanismos privados de regulación.

Por otro lado, la inmadurez de las organizaciones de productores o la falta de visión de largo plazo de los actores privados, está generando un segundo fenómeno importante: **el accionar relativamente autónomo del sector privado y de los pequeños y grandes productores agrícolas no logra substituir eflcientemente al Estado.** Dados el retiro del Estado y su substitución dificil por parte de los agentes privados, están apareciendo importantes vacíos institucionales en la regulación de conjunto del sector agrícola.

Un nuevo actor, relativamente desconocido hasta hace uños 15 años, está buscando llenar los vacíos institucionales que genera el retiro del Estado y la inmadurez relativa del sector privado y de las organizaciones de productores. Se trata de las Organizaciones no gubemamentales (ONG). Este parece ser el tercer fenómeno fuerte en los diferentes países de America Latina y el Caribe: los esfuerzos, exitosos en su mayor parte, por parte de las ONG por ocupar el espacio libre entre **los cada vez más limitados mecanismos públicos de apoyo a la agricultura y los dispositivos privados de organización de la producción y la distribución.**

Estos tres fenómenos, bastante generalizados en el conjunto de la región, pueden expresarse en un aforismo sencillo: **el ajuste estructural ha hecho aparecer algunos vacíos institucionales y la historia reciente de la agricultura latinoamericana se expresa como un proceso particular de llenado de dichos vacíos**. Dejado a su inercia, ese proceso no ha producido hasta ahora resultados satisfactorios y está generando una decepción latente en la mayor parte de los actores del desarrollo sobre las bondades del ajuste estructural.

La necesidad de superar dichos vacíos con base en **estrategias globales, coherentes y portadoras de una lógica incluyente,** requiere reconstruir la relación entre, por un lado, la nueva agenda del Estado y, por el otro, las capacidades de modemización de los sectores más dinámicos y conscientes de sus intereses de largo plazo del sector privado y de las organizaciones de productores, asi como las potencialidades de intervención local y focalizada de las ONG. El espacio del desarrollo rural se sitúa en la intersección de los ámbitos de acción de estos actores del desarrollo.

Sin una **nueva estrategia de desarrollo rural vista como el proceso de reescritura de la relación entre el Estado, el sector privado, las organizaciones de productores y las ONG,** el Uenado de los vacíos institucionales corre el riesgo de ser un proceso sin coherencia de conjunto. La reescritura de esta relación compleja requiere pasar por dos etapas previas:

1. La primera consiste en identificar los temas centrales sobre los que está actuando la actual estructuración entre esos agentes del desarrollo, y sobre todo explicitar los alcances y los limites de la actual estructuración entre el Estado, el sector privado, los productores y las ONG. Tres temas parecen particularmente importantes: i) las situaciones agrarias, ii) los mecanismos de financiamiento y iii) la lucha contra la pobreza a traves de programas presidenciales focalizados. El analisis de estos tres temas, en la primera parte de este documento, permitirá plantear los alcances y los limites de las lineas de acción que se están instrumentando actualmente en America Latina y el Caribe.

2. La segunda etapa busca identificar el papel que corresponde a los diferentes actores del desarrollo rural (Estado, organizaciones de productores, sector privado, ONG, y los organismos intemacionales) en la reescritura de la intersección que define el espacio del desarrollo rural, en el entendido de que esta intersección dificilmente puede jugar un papel positivo si no hay una presión social que la oriente, la anime y que limite sus propias tendencias a actuar en beneficio de los actores fuertes, mejor organizados y con mayor capacidad de estructurar sus demandas. La segunda parte de este documento sitúa el papel del reforzamiento institucional como eje del desarrollo rural y propone una reflexión sobre los actores y el desafio a que se enfrenta la construcción de una nueva estrategia de desarrollo rural.

PARTE I.
ALCANCES Y LÍMITES DE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN QUE SE ESTÁN INSTRUMENTANDO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

1 SITUACIONES AGRARIAS Y VIAS PÁRA LA MODERNIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

Se tiene la impresión más o menos generalizada que las reformas agrarias realizadas en America Latina y el Caribe han tenido resultados decepcionantes. En algunos países se expresan inquietudes acerca de cuál es la justificación, la oportunidad y la necesidad misma de hacer taies reformas. En esta sección se retoman estas inquietudes y se dan elementos de respuesta a algunas preguntas sobre el balance objetivo de las antiguas reformas agrarias (A), los nuevos enfoques que están siendo propuestos y ensayados para superar los problemas de dichas reformas (B), y la relación que puede establecerse entre las politícas de reforma agraria y las estrategias de desarrollo rural (C).

A el balance de las antiguas reformas agrarias

Las reformas agrarias de los años 60 y 70 tuvieron algunos efectos positivos sobre el comportamiento de la producción agrícola, que se explican esencialmente por la ampliación de la frontera agrícola. Los limites de esta estrategia residen evidentemente en el hecho de que la frontera agrícola no puede expandirse indefinidamente. Hoy la frontera agrícola está prácticamente agotada. Sin embargo, **la demanda por la redistribución de la tierra sigue siendo un eje de las movilizaciones de los campesinos latinoamericanos y, en consecuencia, un tema importante del desarrollo rural.**

Aun reconociendo los efectos positivos de las reformas agrarias del pasado, en el balance global los efectos negativos parecen ser más importantes. En primer lugar, los procesos de reforma agraria han sido en general lentos y, en ocasiones, **permanentes**, generando una incertidumbre sobre la estabilidad y la seguridad de la propiedad, y afectando negativamente las decisiones de inversión en las tierras agrícolas. En segundo lugar, la inseguridad sobre la tenencia de la tierra provoca una tendencia **a aumentos especulativos del precio de la tierra,** que no reflejan necesariamente los costos ligados a la dotación real de los recursos, ni su calidad intrinseca. Por último, los procesos de reparto y de creación de nuevos asentamientos rara vez se han acompañado de una inversión pública en infraestructuras, lo **cual ha reducido, o no ha contribuido a aumentar, la viabilidad de las unidades de producción.**

De ahi resulta la **insatisfacción sobre lo realizado hasta ahora** y la necesidad de mecanismos novedosos para dotar de tierra a los que no la tienen, con apoyos más oportunos y eficaces. Esta insatisfacción tiene dos dimensiones principales, que reflejan varios vacios institucionales: i) una dimensión juridica y ii) una **dimensión productiva.**

i) La dimensión juridica

Un problema critico de las reformas tiene que ver con los **atrasos en la titulación de las tierras distribuidas,** que ha llevado a una conclusión aparentemente razonable pero que deja intacto el problema de las demandas insatisfechas de tierra: el proceso masivo de reparto ha terminado y la tarea prioritaria es la titulación de la tierra previamente distribuida[1] El principal argumento que permite sustentar la conclusión anterior es que las reformas agrarias del pasado fiieron un **proceso inacabado que generó una tenencia de la tierra frágil, confusa e inadecuada legalmente,** asi como una fuerte inestabilidad de los derechos de propiedad. De ahi la urgencia de introducir una mayor seguridad juridica y de resolver los problemas de escrituración de propietarios privados con derechos reconocidos pero sin documentos que atesten la propiedad.

Un segundo aspecto relacionado con la dimensión juridica es la **ausencia de información clara, creible y actualizada sobre la situación real de los derechos de propiedad ya que no se dispone de un catastro rural, ni de un registro de la propiedad** que permita dirimir los conflictos y dar confianza a la estructura de la propiedad. En la mayor parte de los países de la región no se dispone tampoco de censos agrícolas actualizados. La crisis de la deuda y los programas de austeridad han agravado esta situación ya que provocaron una disminución de la mayor parte de los esfuerzos de producción de información que permitian orientar la formulación de las politícas públicas.[2] En consecuencia, un problema particularmente grave en America Latina y el Caribe es la ausencia de información sobre la situación agraria, y en particular de un catastro rural completo. Cuando existen, los catastros fiieron elaborados con objetivos esencialmente tributarios y son manejados por los Ministerios de Hacienda. En otros casos, los institutos encargados de la reforma agraria tienen un catastro propio de "sus tierras", es decir de las tierras que dichos institutos poseen y/o que han distribuido. Los dos tipos de catastro son incompletos e insuficientes.[3]

El tercer aspecto de la dimensión juridica es el atraso de las leyes agrarias con respecto a la evolución de la estructura agraria. Este atraso tiene dos aspectos. Por un lado, la falta de acompañamiento de los procesos de distribución de la tierra con un sistema nacional de planeación agropecuaria, que incluya programas de **capacitación, descentralización y participación de las organizaciones.** Por otro lado, el hecho que la mayor parte de las instituciones que se ocupan de la reforma agraria tienen más de 30 años y no se han modificado sino muy marginalmente. Dichas instituciones fiieron creadas en un momento en que la prioridad era la ocupación de la tierra por la extensión de la frontera agrícola, mientras que hoy de lo que se trata es de estabilizar la estructura de propiedad de la tierra. Es urgente diseñar instituciones más eficaces, mejor orientadas y con una redefinición de sus misiones. En su concepción original, dichas instituciones tenian **funciones demasiado generales, sin una visión estratégica de largo plazo y no promovian la participación campesina.**

.1 Esta conclxisión se expresó claramente en las modificaciones alArticulo 27 constitucional en México, asi como en el enfoque del problema agrario por parte del gobiemo de Violeta Chamorro en Nicaragua.

2. Los censos agrícolas más recientes de los países de la región fueron elaborados a finales de los setenta y principios de los ochenta.

3. Esto justifica los proyectos, apoyados por el Banco Mundial, el BID y/o la FAO, para realizar un catastro único y completo en los países de America Latina y el Caribe.

Independientemente del balance sobre el éxito o fracaso de las antiguas reformas agrarias y de las decisiones sobre **reparto *versus* clariflcación juridica,** el hecho social de base en America Latina y el Caribe es que la lucha por la tierra sigue siendo una de las reivindicaciones principales de los movimientos campesinos e indigenas.[1] Esta lucha es la expresión de tendencias fliertes que ha conocido el movimiento campesino a lo largo de los ültimos años y que resultan en parte de los efectos de la dimensión productiva de los procesos fallidos de reforma agraria.

ii) La dimensión productiva

Cuando se analizan de cerca las motivaciones de las luchas por la tierra no es dificil percibir que detrás de estas luchas aparece otra lucha más flindamental: **"la presión sobre la tierra es la presión sobre el empleo"** y, en ese sentido, la presión sobre el ingreso. Se entiende entonces que la ausencia de respuesta social a la demanda por la tierra se traduzca en fuertes procesos migratorios a las grandes ciudades y, más recientemente, a ciudades intermedias que están sirviendo de amortiguador a la presión que ejerce el campo sobre el crecimiento de las grandes ciudades. **En ausencia de reparto, la migración aparece como un mecanismo decisivo para mantener el ingreso y, en esa medida, asegurar la reproducción de los sistemas agrarios.[2]**

Pero la dimensión productiva se relaciona también con la dimensión juridica en la medida en que la falta de seguridad en la tenencia de la tierra reduce la inversión que se dirige alcampo y, en esa medida, alimenta las tendencias ya existentes a la descapitalización del sector agrícola. A este respecto, el grupo más desfavorecido es el de los pequeños productores con problemas de tenencia de la tierra, quienes en general conocen además otros problemas en términos de acceso a los servicios de salud, de educación, de infraestructuras y de alimentación.[3]

Este aspecto no sólo afecta las decisiones de inversión de los propietarios de la tierra sino que frena las posibilidades de un fiincionamiento dinámico de la agricultura sobre la base del arrendamiento de la tierra. En efecto, si la propiedad de la tierra y la duración de los contratos de arrendamiento por un periodo suficientemente largo no es asegurada juridicamente, no hay incentivos para que los propietarios renten su tierra ni para que los arrendatarios realicen las inversiones de capitalización y de habilitación que requeriria un funcionamiento adecuado de la agricultura.[1] En ausencia de seguridad juridica de los contratos de arrendamiento, el campesino exigirá la propiedad de la tierra y los propietarios temerán perderla si la rentan. La conclusión es que **no puede haber un proceso de inversión masivo en la agricultura sin derechos de propiedad claramente establecidos**.

---

1. Aun cuando debe reconocerse que este no es el único tema de movilización y, en ocasiones, no es el prioritario. Por ejemplo, en el nordeste de Brasil la lucha se sitúa más a nivel de las condiciones de trabajo y el salario, mientras que en Ecuador el tema del agua comienza a ser una preocupación fiierte de las organizaciones de productores. En México, durante mucho tiempo, la lucha por precios justos dominó las negociaciones entre los productores y el Estado.

2. Un efecto importante de este proceso migratorio en búsqueda de ingreso es la creciente feminización del trabajo agrícola que se reporta en la mayor parte de los países de la región. El tipo de lucha que está desarrollando el *Movimento dos sent terra* (MST) en Brasil ilustra uno de los aspectos principales de las dimensión productiva de las reformas agrarias. El MST ha reconocido que la lucha por la tierra no es suficiente para asegurar la obtención de ingresos y por ello plantea simultáneamente la doble reivindicación de la tierra y el crédito a la producción.

3. En Paraguay, por ejemplo, los problemas de alimentación son taies que, jxmto con la entrega de la tierra, se han tenido que organizar campanas de donación de alimentos y de semillas. Una vez que la tierra es invadida y que el IBR interviene para comprarla y distribuirla, le corresponde al Ministerio de agricultura distribuir las semillas a partir de sus diferentes centros de experimentación.

En la medida en que las antiguas reformas agrarias no han logrado crear una estructura estable de derechos de propiedad y que han hecho de la idea misma de reforma agraria un tema relativamente explosivo, se asiste a la büsqueda de nuevos enfoques para responder a las dos exigencias contradictorias de las situaciones agrarias: por un lado, responder a la demanda de tierra de una parte importante de los pequeños productores agrícolas y, por otro lado, estabilizar la configuración agraria.

B. Los nuevos enfoques para la reforma agraria

Los nuevos enfoques teóricos -como el propuesto por el Banco Mundial- o prácticos -como los ensayados en Paraguay, Colombia y Nicaragua- buscan responder al objetivo de la redistribución de la tierra y de reducción de la concentración de la propiedad, sin recurrir a procesos de expropiación explosivos y traumáticos que son vistos como contraproducentes con respecto al objetivo de garantizar la seguridad en el campo para promover un mayor flujo de inversión.

i) La propuesta del banco mundial sobre una reforma agraria a través de mecanismos de mercado

El Banco Mundial está promoviendo programas de reforma agraria apoyados en mecanismos de mercado como una respuesta a la insatisfacción provocada por las antiguas reformas agrarias. El punto de partida de este enfoque consiste en reconocer los **lazos fuertes que se han creado entre el mercado de capital y el mercado de la tierra,** que explican que una sobreoferta de crédito subsidiado produzca una oferta nula de tierra en la medida en que son los grandes propietarios de tierra quienes reciben la mayor parte del crédito subsidiado,[(2)] lo cual los incita a acumular cada vez más tierra. El subsidio recibido compensa la pérdida de eficiencia económica que provoca la producción en muy gran escala. En esa medida, **el crédito subsidiado no sólo genera una renta apropiada por los grandes productores sino que además distorsiona la situación agraria y los mercados de tierras.** El Banco Mundial propone, por esta razón, comenzar por eliminar el subsidio a los créditos agrícolas y, de ser necesario, no reestructurar las deudas vencidas para obligar a los grandes propietarios a colocar una parte de sus tierras en el mercado, estimulando asi una oferta de tierra hoy casi inexistente.

1. Sin hablar de comportamientos aun más perversos como consecuencia de la falta de seguridad en los contratos de arrendamiento: los gerentes reducen voluntariamente la eficacia de la unidad de producción para que el propietario no tenga incentivos para recuperar la tierra.

2 Existen en algunos países casos extremos de concentración del crédito en pocos grandes productores donde, de acuerdo a nuestros informadores, no mas de 12 familias controlan 80% del crédito agrícola.

Del lado de la demanda de tierra, se ha reconocido que, en las condiciones actuales, los campesinos latinoamericanos tienen escasas posibilidades de acceder al mercado de tierras con sus propios recursos. Para financiar la demanda, se requiere entonces una cierta dosis de subsidio. Una vez fijado el precio de la tierra y estimulada su oferta por la reducción de los subsidios al crédito, se necesita establecer una relación inversa entre, por un lado, el nivel de ingreso de los productores sin tierra y, por el otro, los montos de donación, de crédito y de autofinanciamiento requeridos para que puedan acceder a la propiedad de la tierra.

Estos programas no eliminan la necesidad de enfrentar los problemas analizados antes de inadecuación de las instituciones, de falta de información y de exigencia de seguridad juridica, y requieren de todas maneras una racionalización catastral y un registro agrario. Lo que es cierto es que con estos mecanismos de mercado, el concepto mismo de reforma agraria cambia. La pregunta relevante ya no consiste en saber cómo repartir una masa dada de tierra a un número creciente de demandantes (ecuación relativamente imposible a resolver), **sino cómo intervenir para que los mercados de tierra sean más eflcientes y pueda producirse un flujo de tierra entre las demandas y las ofertas económicamente viables.** La respuesta a esta pregunta enfatiza naturalmente el problema de las condiciones que aseguran la tenencia de la tierra y su transferencia entre diferentes usuarios.

Tanto en el caso de la organización de un mercado de compra-venta de la tierra, como en el caso de un mercado de arrendamiento, **se requiere urgentemente un catastro rural no ligado a propósitos fiscales, un registro agrario para dar seguridad y la concertación para llegar a acuerdos locales.** Dos problemas subsisten en este tipo de enfoque. Por un lado, en la medida en que los mercados no existen aun y que se trata de crear una oferta y una demanda que puedan cruzarse para fijar un precio a la tierra, no se dispone en el inicio de los programas de mecanismos que establezcan el precio de la tierra y que permitan las primeras transacciones. Por otro lado, en la medida en que hay un flierte componente de subsidio para permitir la compra por parte de los pequeños productores, se requiere saber si se deben o no restringir los atributos económicos de la propiedad, al menos temporalmente, para evitar que una vez atribuida, la tierra sea vendida, alquilada o dada en garantia con el riesgo de perderla.[(1)]

Estos dos problemas hacen que el tema del mercado de tierras deba tratarse con un enfoque pragmático. Sin caer en la ingenuidad de pensar que los mercados van a resolver todo, si debe reconocerse el papel que pueden jugar en la solución de los problemas de tenencia de la tierra. Algunos intentos interesantes en este sentido se están llevando a cabo en América Latina que superan algunos de los elementos que explican los fracasos de las antiguas reformas agrarias y que se sitúan en la linea del enfoque propuesto por el Banco Mundial.

---

1. Ver el debate sobre este tema en Nicaragua más adelante.

li) La legalización de los mercados existentes

Un ejemplo interesante es la reforma réciente al régimen de propiedad de la tierra en México. Reconociendo los problemas generados por la falta de atributos económicos de la propiedad ejidal de la tierra, se decidió imprimir una **mayor flexibilidad al sistema, permitiendo bajo ciertas condiciones que la tierra ejidal pueda ser vendida, comprada, alquilada o dada en garantia.** Esto no significa que se haya abierto la posibilidad de desarrollar transacciones inéditas en el campo mexicano, sino más bien permitir que dichas transacciones se den dentro de un marco juridico claro y transparente. **Más que crear un mercado de tierras, se intentó legalizar el mercado existente.** En la medida en que los mecanismos de migración y de diversificación ocupacional parecen permitir la reproducción de los sistemas agrarios, la reforma al régimen de tenencia de la tierra del sistema ejidal en México no ha producido la tan temida concentración de la tierra. Se observa, por el contrario, que **el nuevo marco legal permitio, por un lado, un desarrollo de los contratos de alquiler de la tierra y, por el otro, la posibilidad de que los campesinos pudieran obtener créditos, al poder utilizar la tierra como garantia.** Este ejemplo muestra que el llenado de vacios institucionales (mediante la creación de un marco legal para la realización de transacciones), puede tener efectos positivos.

iii) La concertación en un proceso de redistribución de la tierra

El ejemplo paraguayo de tratamiento de los conflictos agrarios es ilustrativo **de las potencialidades que encierra el uso de la concertación** para crear un espacio de resolución de conflictos. Aqui, es el Instituto de bienestar rural (IBR) quien interviene para resolver los casos de ocupación. La manera de enfrentar las ocupaciones no ha sido, como en el pasado, la expropiación y el reparto sin medidas de acompañamiento, sino que se han abierto **rondas de negociación tripartitas** (IBR-campesinos-propietarios) que han permitido resolver más del 80% de los conflictos más recientes mediante la concertación. La concertación busca fijar las condiciones monetarias y juridicas de traspaso de la tierra. Una vez fijadas estas condiciones, el EBR compra la tierra bajo las condiciones definidas por las diferentes partes dentro de las rondas de negociación. El IBR "vende" esas tierras a los campesinos. Si bien no puede hablarse *stricto sensu* de un mercado de tierras, la práctica de la negociación entre propietarios y campesinos es un activo importante para ensayar otro tipo de relaciones entre ambos. Este ejemplo muestra las bondades de la concertación y, sobre todo, constituye un laboratorio pra futuros esquemas de redistribución via los mercados.

iv) El mercado de tierras en condiciones de vioiencia y sin fuertes restricciones presupuestales

El ejemplo más cercano al esquema propuesto por el Banco Mundial es el programa que pretende instrumentar el gobiemo colombiano de reforma agraria mediante la compra-venta de tierras, con cargo a una donación y un crédito fiiertemente subsidiado a los eventuales compradores de la tierra. La creación de una oferta de tierra sigue un proceso diferente a las reducciones de créditos subsidiados propuestas por el Banco Mundial. En efecto, lo que parece estar asegurando que haya una oferta de tierra es **la vioiencia en el campo colombiano y, de una manera más general y más cercana a lo que sucede en otros países latinoamericanos, la crisis agrícola.** La oferta proviene sobre todo de aquellos agricultores que, frente a la violencia, buscan otras altemativas. Dada esta oferta autonoma de tierra, del orden de 200 mil has, se pretende ayudar a casi 700 mil familias campesinas a comprar la tierra. El programa responde a las expectativas de campesinos (acceder a la tierra) y de propietarios (abandonar una actividad peligrosa y poco rentable); ambos han acogido con gran intéres el esquema. No es seguro sin embargo que las condiciones particulares del caso colombiano sean reproducibles en otros países, ni que sea un objetivo válido el hacerlo. No es seguro tampoco que otros países dispongan de los cuantiosos recursos presupuestales con que parece contar el programa colombiano.

La ventaja de este tipo de programas es que permite que la demanda de tierra tenga una expresión monetaria, lo cual hace que la demanda que se expresa dentro del esquema sea de alguna manera menos ficticia que la demanda de tierra que surge ante la expectativa de obtener la tierra sin autofinanciamiento y con propósitos especulativos. Pero el programa no está exento de problemas, uno de los cuales tiene que ver con **la instrumentación y la capacitación que se debe dar al personal de Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) para desarrollar este nuevo programa.** Se supone que el INCORA debe asesorar tanto al comprador como al vendedor en sus negociaciones. el programa muestra asi la importancia que tiene el diseño institucional para enfrentar los problemas señalados más arriba de atraso en las leyes agrarias y de obsolescencia de las instituciones. Los nuevos diseños institucionales que se están ensayando (reducir el peso del Estado mediante la contratación a terceros de una serie de actividades) no parecen sin embargo los más adecuados.[1]

v) El problema de la información y de los atributos económicos de la propledad

El último ejempio interesante por la manera en que se ha preparado el proceso de entrega de tierras y por el énfasis puesto en la legalización de la propiedad es el nicaragüense. Además, este ejempio parece haber sido el primero en plantear de una manera clara el debate acerca de la conveniencia o no de acompanar la titulación con una garantia de todos los atributos economicos de la propiedad.

Las autoridades nicaragüenses no han buscado situarse en el esquema de los mecanismos de mercado, sino en el de un **privilegio a la dimensión juridica de los procesos fallidos de reforma agraria.** Se piensa que la reforma agraria ha sido mai instrumentada porque no ha logrado estabilizar ni la propiedad ni a los propietarios. Por ello, el gobiemo nicaragüense considera que la prioridad consiste en acelerar el proceso de titulación. Lo que parece preocupar prioritariamente a las autoridades es la ausencia de altemativas para los pequeños productores que eventualmente vendan su tierra. Por ello, se requiere una politica que fije a los beneficiarios del reparto en la actividad agrícola.

La instrumentación misma del proceso masivo de titulación es innovadora en la medida en que el Estado ha reconocido que no podia llenar el vacio institucional creado por sus escasos medios y ha aceptado que la titulación se haga por medio de terceros debidamente licitados. Este proceso ha permitido superar una de las fallas de las antiguas reformas agrarias al **entregarse una propiedad completamente limpia de impurezas juridicas.** Con el programa de titulación de tierras, se ha logrado dar a los beneficiarios no sólo la seguridad juridica sino además se ha decidido que los titulos tengan todos los atributos económicos de la propiedad: posibilidad de venta, renta, hipoteca, ete.

---

1 Este problema será analizado en la segunda parte cuando presentemos los objetivos de las politícas agrícolas y los instrumentos de que disponen los ministerios de agricultura.

Hubo un debate a este respecto con argumentos en favor de una restricción de los atributos durante tres años para estabilizar la propiedad. El argumento para oponerse a la entrega total de los atributos económicos era que, de no restringirse dichos atributos, se corría el riesgo que el beneficiario de la tierra la enajenara inmediatamente despues de recibida, convirtiendo al programa en un esquema de redistribución de ingreso y no de consolidación de una nueva clase de agricultores. El programa terminaria frenándose por problemas presupuestales y la estructura de la tenencia estaria muy concentrada. Sin embargo, esta posición fracasó y los titulos fueron completamente transables.

En cuanto a la preparación del programa, debe señalarse el importante esfüerzo que se hizo para subsanar otro de los aspectos de las fallidas reformas agrarias, a saber el problema de la falta de información para decidir a quien se le entrega la tierra, cuanta tierra puede rentabilizar cada beneficiario y que pasa despues de la entrega de la tierra. El gobiemo nicaragüense decidió hacer encuestas muy completas sobre la tierra que seria adjudicada, la población objetivo, la topografia y el curriculum del beneficiario. Estas encuestas dieron una radiografia del beneficiario en el momento de la titulación. Esta información es muy útil para evaluar el programa. Ahora se está lanzando una segunda encuesta para saber que ha pasado con los beneficiarios: si vendieron o registraron. Por último debe destacarse el hecho expresado por las autoridades nicaragüenses de que **el titulo no es en si mismo el producto final del programa, sino un instrumento para estabilizar la propiedad de la tierra.** Esto plantea con claridad el tema de la relación que debe establecerse entre los procesos de reforma agraria y el proceso de desarrollo rural.

C La relación entre la reforma agraria y el desarrollo rural

Si bien se ha señalado que los institutos encargados de la reforma agraria deben ser más especializados para evitar los errores de las antiguas reformas agrarias que esperaban que estas instituciones resolvieran todos los problemas del campo, también es cierto que un programa de reforma agraria que no se integre a un compromiso global con el desarrollo rural provocararia las mismas frustraciones que los antiguos programas. Una excesiva unilateralidad y especialización de los institutos encargados de la reforma agraria puede provocar que, una vez que se entrega la tierra, no se logre un acompañamiento adecuado por parte de los otros agentes del desarrollo. **La reforma agraria no puede promover ni formar parte de una lógica de desarrollo rural si no considera a los beneficiarios de las reformas como agentes plenos del desarrollo rural,** lo cual exige que el saneamiento de la tenencia de la tierra y la legalización de los derechos agrarios (dimensión juridica) se acompane con nuevos programas de crédito y con politícas de ingresos e infiaestructura.

La ausencia de planes de acompañamiento a la reforma agraria puede ser grave ya que la estabiUzación de la propiedad es una condición del desarrollo en el campo, lo cual supone que la actividad agrícola en las tierras repartidas, vendidas o alqulladas sea una actividad **estructuralmente rentable**. Esto implica que un programa de reforma agraria con desarrollo rural se disene en dos fases.[1] Por un lado, resolver la dimensión juridica de la reforma dando un componente legal pleno al proceso de estabilización de la propiedad. Por otro lado, integrar la dimensión económica de la estabilización de los productores a la tierra. En ese sentido, la reforma agraria estaria enfocada a asegurar los componentes **estabilización agraria y estabilización productiva** de los programas de desarrollo rural, pära un cierto tipo de productores. Es necesario entonces darle a la propia reforma agraria un alcance más amplio que la regularización juridica de la propiedad.

Pero no es fácil instrumentar un proceso de este tipo. Se requiere ciertamente una racionalización de la intervención del Estado pero también reconocer que no se podrá llegar a un desarrollo sostenido si la estrategia no se apoya en todos los agentes del desarrollo: Estado-sector privado-organizaciones de productores-ONG, con el apoyo bien orientado de la cooperación extema.

i) Los problemas organizacionales y el papel de los orgonismos internacionales y de los ONG

La instrumentación del enfoque propuesto enfrenta problemas de tipo organizacional por la dimensión de los problemas acumulados. Se calcula que alrededor de 50% de los pequeños productores de la región no tienen ningún documento que ateste su propiedad sobre la tierra. Dar prioridad a la entrega de titulos puede frenar el agravamiento de este problema pero no lo resuelve. Además, las instituciones encargadas de enfrentarlo no están en capacidad de hacerlo en razón de un diseño excesivamente centralizado no adaptado a la naturaleza de los problemas de titulación y registro, que tienen un contenido füertemente local y exigen el conocimiento de las condiciones precisas de cada caso. Esto ha comenzado a ser reconocido en la región y se generalizan las intenciones y, en algunos casos, la realización de verdaderos esfiierzos de **descentralización y de regionalización, acercando la capacidad de respuesta y de acción institucional a las zonas de mayor concentración de conflictos agrarios**.

Otra manera de acercar el accionar institucional a las situaciones locales consiste en recurrir a nuevas relaciones entre el Estado y el sector privado o ciertas ONG, **delegando a terceros el desarrollo del trabajo de terreno**.[(2)] Otro metodo, que se desea seguir en Haiti, puede ser el combinar una ley-marco sobre las grandes orientaciones de la reforma a nivel nacional y una aplicación concertada a nivel local. Este enfoque, interesante en si mismo, deberia evitar sin embargo el **riesgo de una proliferación de ámbitos de decisión en el terreno de la propiedad de la tierra** que se traduzca en una dispersión de los procesos de unificación del procedimiento de titulación.

---

[1] El Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria está proponiendo avanzar en estas dos vias.

[2]. Por ejemplo, en Ecuador, la titulación y la legalización de la tierra son las principales funciones del Instituto Nacional de desarrollo agrario (INDA) pero el INDA no dispone de recursos humanos y económicos suflcientes pära asumir esas funciones. Se están haciendo algunos convenios con ONG para resolver este problema y se piensa contratar equipos de trabajo extemos para titular.

Se tiene que hacer además un trabajo de sensibilización sobre el interés de la reforma agraria para la sociedad como un todo. Como en todo proceso de reforma, en el de la tenencia de la tierra surge el problema del ritmo de la reforma. Se requiere avanzar con suficiente prudencia para evitar una explosión y asegurar que los tribunales agrarios funcionen correctamente pere al mismo tiempo se requiere ir lo suficientemente rápido para evitar que los intereses que pueden verse afectados no frenen el proceso y que la reforma se vuelva, como en el caso de las antiguas reformas, un proceso permanente desfavorable a las decisiones de inversión y producción.

para enfrentar todos estos problemas, el apoyo de los organismes intemacionales puede ser importante, en particular en cuanto al apoyo para la modemización institucional de acuerdo a los criterios mencionados antes: **lógica rural, unicidad de la titulación, presencia local y reforzamiento de las condiciones que permitan transparencia y seguridad juridica.** Los esflierzos hechos actualmente por parte de los organismos intemacionales dan prioridad a la dimensión juridica (catastro rural, registro y titulación) por sobre la dimensión productiva y la inserción de la reforma agraria en el desarrollo rural.

ii) A manera de balance sobre las principales restricciones a la reforma agraria

El exito de una estrategia de reforma de la tenencia de la tierra depende del tipo de presión social que se enfrenta. **Las condiciones de aprovechamiento positivo de la presión social no están sin embargo dadas de antemano.** Deben ser creadas. El proceso de creación de estas condiciones enfrenta algunas restricciones que hemos venido presentando y que conviene resumir para terminar este apartado.[1]

1. La primera restricción a la reforma agraria es la de cómo lograr la **participación** de los beneficiarios. Su participación es decisiva ya que son ellos quienes tienen la información de base sobre la situación en el campo. Sin embargo, se ve obstaculizada porque hay una falta de diálogo y de confianza entre el Estado y los campesinos.
2. La segunda restricción es la gran **diversidad** de situaciones que exige un enfoque de proximidad para encontrar soluciones a cada problema particular. Lo cual supone hacer participar a aquellos actores del desarrollo rural cuyas competencias se sitúan justamente en la proximidad y el conocimiento de las situaciones locales.
3. La tercera restricción es el **Estado** mismo. No tiene realmente una conciencia clara que la reforma agraria puede ser una palanca de desarrollo rural. Ante la ausencia de esta optica global, el riesgo es que las preocupaciones politícas dominen el proceso de reforma agraria.
4. La cuarta restricción es que la mayor parte de la **tierra** ya está utilizada pero los agricultores no son propietarios plenos, ya sea porque no gozan de todos los atributos económicos de la propiedad, ya sea porque sufren la amenaza de nuevas expropiaciones y repartos. Todo esto define un marco de precariedad en la tenencia de la tierra.

---

1 Retomamos aqui *in extenso el* análisis hecho por un alto responsable de la reforma agraria en Haiti, que nos pareció de una claridad dificibnente substituible.

5 La quinta restricción es el marco politico y económico y, en particular, el papel que está jugando la cooperación extema. Lo que se observa con gran preocupación en todos los países de America Latina y el Caribe es que los organismos interaacionales, las organizaciones de productores y las ONG han perdido confianza en el Estado y empiezan a organizar estrategias autonomas que no incluyen la capacidad de globalización y de fiscalización de la acción estatal,[1]

Este conjunto de restricciones dificultan la instmmentación de una estrategia ambiciosa de desarrollo rural y justifican la necesidad planteada antes de reescribir las relaciones entre los diferentes actores del desarrollo. Los vacios institucionales a nivel de los mecanismos de financiamiento y de la lucha contra la pobreza confirman esta necesidad.

2. LA PROBLEMÁTICA DEL CRÉDITO A LA AGRICULTURA Y LAS VÍAS DE ACCión

Los problemas que han enfrentado las instituciones especializadas de crédito **agrícola**, en particular en lo que tiene que ver con el financiamiento a pequeños productores, han sido analizados con cierto detaile en otros trabajos.S.[2] Nos limitaremos aqui a hacer un breve recuento de la **situación actual** del crédito agrícola en los países de la región (A), para concentramos en la presentación de las diferentes **reacciones que ha generado la insatisfacción sobre los mecanismos de flnanciamiento a pequeños productores** (B). La identificación de los limites que conocen dichas reacciones permite avanzar en la propuesta de alternativas positivas para hacer llegar el crédito a los campesinos (C).

A. Breve descripción de la situación actual del crédito agrícola

Durante mucho tiempo, la politica de crédito a la agricultura se bas6 en un mecanismo único con tres dispositivos. Primero, un sistema de regulaciones que obligaba a los bancos a destinar un cierto porcentaje de su captación a la agricultura. Segundo, recursos fiscales que permitian reducir el costo del crédito mediante el subsidio a la tasa de interes. Tercero, recursos extemos que permitian aumentar la oferta de crédito. En la mayor parte de los países, fueron creadas instituciones especializadas de crédito a la agricultura (lECA), relativamente eficientes en la distribución de créditos a los grandes agricultores y menos eficientes en cuanto a su distribución a pequeños productores y a la captación de ahorro. En todos los casos, surgio una inadecuación creciente entre un volumen de recursos cada vez más escaso y necesidades de financiamiento insatisfechas. De ahi una situación insostenible a mediano plazo: **racionamiento del crédito y aumento de su costo**.[3]

---

1 Volveremos sobre este punto en la sección 3 de la segunda parte de este documento.

2 Ver FAO, Macroeconomía y politícas agrícolas: una guia metodológica. Materiales para la capacitación agrícola, N° 39, 1995.

3 En casi todos los países, con excepción de Colombia, se reportan caidas históricas en los volümenes de crédito a la agricultura.

De una manera general, el funcionamiento de las IECA y las restricciones presupuestales implicitas en las politícas de estabilización han dado lugar **a montos cada vez más reducidos de crédito público** a la agricultura, en un contexto donde el crédito comercial formal es casi inexistente y los **créditos informales aparecen como excesivamente caros.**[1] El crédito disponible sólo llega a aquellos productores con garantias suficientes, mientras que el financiamiento a los pequeños productores sin garantias depende de su capacidad de acceso a las lineas de crédito de los programas de lucha contra la pobreza.

Por otro lado, cuando el crédito llega efectivamente a los pequeños productores, su **costo tiende a ser cada vez más elevado** en la medida en que las politícas de estabilización y ajuste estructural se traducen en aitas tasas de interés reales y en menores recursos presupuestales para subsidiar el crédito. Las IECA sufren entonces de su propia ineficiencia para hacer llegar el crédito a su población objetivo asi como de su inviabilidad en condiciones de restricción presupuestal. La politica de financiamiento a la agricultura se mueve entonces en una doble exigencia contradictoria: avanzar hacia la reducción e incluso la eliminación del crédito subsidiado y compensar a los agricultores por los efectos de la estabilización que provocan tasas de interés reales excepcionalmente aitas.

Esta doble exigencia contradictoria se vuelve más aguda como consecuencia de la apertura de las economías latinoamericanas que genera situaciones de insolvencia al adicionarse sus efectos sobre la rentabilidad del sector agrícola: i) tendencia a la caida de los precios de los productos finales, ii) reducción del costo de los productos extranjeros substitutos de la producción intema cuando la moneda es sobrevaluada o aumento de los costos de producción cuando la moneda es subvaluada, iii) demanda insuficiente por parte de las capas medias y bajas de la población que es quien más consume los productos alimentarios producidos intemamente. La insolvencia reduce las ya de por si bajas tasas de reembolso de los créditos oficiales a la agricultura.[2] para hacer firente a estas situaciones, están surgiendo diferentes altemativas que son vias interesantes para el rediseño de las politícas de financiamiento en el marco de una politica ambiciosa de desarrollo rural.

B Los diferentes tipos de respuesta a la situación del crédito

El problema del acceso al crédito y de los incentivos de pago por parte de los pequeños productores ha sido enfientado con diferentes mecanismos por parte de los actores del desartollo rural: Estado, sector privado, ONG y organismos intemacionales.

---

1 Las estimaciones sobre las tasas de interés en el sector informal son muy inciertas y van, según los países, de 60 a 300%. Cabe senalar que entre menor es el nivel de desarrollo del pais en cuestión, más aita es la tasa de interés informal.

2. Cabe sefialar que leis tjisas de reembolso son considerablemente más bajas cuando se trata de créditos oficiales que en lo que respecta a los créditos privados. En Haiti por ejemplo la tasa de reembolso de los créditos del Estado es de 0 a 30% mientras que la de los créditos privados es de 75%. Esto indica que además de los eventuales problemas de capacidad de pago hay otro problema que tiene que ver con la voluntad de pago o de incentivos para reembolsar los créditos oficiales.

i) La estructuración del crédito por parte de los complejos agro-industriales

En los países donde la industria agroalimentaria se ha desarroUado con más flierza, ha aparecido un mecanismo puramente privado de financiamiento de tipo comercial que reposa básicamente en **créditos a la producción por parte de la industria transformadora.**[1] Este mecanismo tiene la doble ventaja de poder estructurar y consolidar la oferta de productos primarios y de otorgar créditos menos costosos en la medida en que los complejos agroindustriales tienen la capacidad de obtener financiamientos extemos con tasas de interes más bajas.

Otra respuesta de tipo privado a la falta de financiamiento a los pequeños productores es la que consiste en ver en esta situación una **oportunidad de negocios y en formalizar las principales caracteristicas de funcionamiento de los mercados informales de crédito. El** caso más avanzado de este tipo de experiencia es el del **FINAGRO** en Ecuador. Analizando la evolución de los países andinos y los cambios recientes (liberalización comercial y financiera), **FINAGRO** partió del reconocimiento que, por un lado, los términos de intercambio agricultura-industria iban a evolucionar favorablemente para la agricultura y que, por otro lado, el mercado del financiamiento a los pequeños productores era poco atendido por el sector financiero lo cual abria una posibilidad de altos márgenes de intervención y de realizar negocios rentables. Esta doble evolución significaba que habia un espacio para una actividad formal de financiamiento y un vacio de instituciones que ocuparan ese espacio. cómo en el caso de los prestamistas informales, **FINAGRO** impone a sus clientes un paquete global que incluye el crédito pero también la asistencia técnica, los insumos y mecanización, y hasta la comercialización de los productos mediante el establecimiento de lazos con la industria transformadora o la propia estructura de comercialización de FINAGRO. No se otorga crédito individualmente sino a grupos de campesinos, lo que permite no sólo rentabilizar el servicio y la mecanización de las labores, sino también aumentar el estimulo al pago por la presión del grupo sobre cada prestatario.[2] En cuanto a las garantias, estas son substituidas por el papel de supervisión y de asistencia técnica por parte del personal de FINAGRO. Por último, FINAGRO está desarrollando una actividad de movilización de ahorro exclusivamente para la clientela rural como un mecanismo de inserción orgánica en el *modus operandi* de los productores rurales.

ii) La asociación ONG-Estado para completar los recursos públicos con asistencia técnica

Se ha intentado construir un amplio espacio para la cooperación entre **el Estado como proveedor de fondos y las ONG como garantia de reembolso mediante la supervisión y la asistencia técnica a la producción.** En este sentido, han sido ensayados mecanismos donde, por cada unidad de financiamiento de las ONG, el Estado aporta una cantidad varias veces superior, bajo la condición de que la ONG se responsabilice de la asistencia técnica correspondiente y de la gestión de los recursos.[1] La experiencia se ha frenado por falta de apropiación del dispositivo por parte de las organizaciones de productores o de los prestamistas formales, pero produjo un activo de conocimientos que quizá no sea neutro con respecto a la experiencia que intenta FINAGRO.

---

1 Los casos del sistema agroindustrial brasileflo y de las asociaciones en participación mexicanas son ejemplos de este tipo de respuestas.

2. Esto constituye una adaptación del papel que juegan los lazos de parentesco y la pertenencia a una comunidad en los estimulos a pagar los créditos de los prestamistas informales.

iii) El apoyo de los organismos internacionales para dar crédito a los pequeinos productores medionte el redescuento

Un caso interesante de apoyo de los organismos internacionales es el que se está intentando en Paraguay, con el apoyo del FIDA, a traves del Fondo de desarrollo campesino (FDC). Se trata de un mecanismo de financiamiento a los pequeños productores cuyo objetivo es reducir el peso de los prestamos informales y ampliar la cobertura del crédito a la agricultura. La originalidad del FDC con respecto a las instituciones especializadas de crédito agrícola (lECA) consiste en el hecho de actuar como **institución de segundo piso**. Este modo particular de fixncionamiento permite a los pequeños productores y a los banqueros privados el adquirir la práctica de negociar directamente y el entrar en una relación comercial completamente normalizada, evitándose asi las relaciones de patemalismo y de clientelismo politico tipicas de las mCA.

C Limites de las reacciones no estructuradas; altemativas de acción

Las diferentes respuestas expuestas hasta aqui (organización de productores, desarrollo de los lazos industria-agricultura o formalización de los créditos informales, asistencia técnica y aumento de la capacidad de acceso al sistema formal de financiamiento) son novedosas y parecen estar reduciendo las grandes presiones que surgen tanto del fi"acaso de las lECA como de las nuevas restricciones presupuestales. Dichas experiencias sufi"en sin embargo de una falta de articulación con el conjunto de actores del desarrollo rural. Esto limita sus alcances y deja intacto el problema principal de los mecanismos tradicionales de financiamiento: la cobertura de los esquemas y, con excepción de las experiencias de las ONG, su eficiencia en llegar a los pequeños productores.

El recurso al sistema agroindustrial como mecanismo de financiamiento sólo parece tener efectos favorables sobre los productores medianos y grandes. Algo parecido puede decirse de la experiencia del FDC en Paraguay. Por un lado, se constata que hay más recursos que capacidad de colocación. Aun disponiendo de recursos importantes, el FDC no logra colocar todos los créditos ya que no es fácil encontrar a las organizaciones intermedias o a los bancos comerciales capaces de distribuir los créditos, sobre todo en la medida en que se excluyen los créditos para la compra de tierras. Por otro lado, los créditos otorgados parecen haberse destinado sobre todo a productores medianos.

Si las ONG parecen haber logrado efectivamente llegar a los pequeños productores, el problema de esta estrategia viene más bien de la propia naturaleza de los programas que emprenden este tipo de organizaciones. La vocación de las ONG no puede ser de transformarse en bancos ni de institucionalizar un tipo particular de programas. En esa medida, el exito de la estrategia de las ONG no basta para asegurar su reproducción a mediano y a largo plazo. Se requiere además una cierta **capacidad de apropiación de dichos programas por parte de las organizaciones campesinas**.

---

[1] Experiencias de este tipo han sido intentadas en Ecuador con algunas de las ONG con mayor capacidad de gestión de recursos y con más presencia de terreno, alcanzandose durante varios afios tasas de reembolso de hasta 90%.

De todas estas experiencias y de la identificación de sus limites, es posible extraer algunas conclusiones sobre las altemativas deseables para el diseño de una nueva politica de financiamiento que se integre en un marco global de desarrollo rural.

1. Parece conveniente **reforzar los sistemas de crédito de los propios productores,** lo cual supone un esflierzo colectivo para aumentar no sólo la capacidad de gestión de recursos de las organizaciones de productores, sino su capacidad de formulación de proyectos rentables y de apropiación de programas iniciados por otros agentes. Como en el caso de los nuevos enfoques para la reforma agraria, el eje clave a este respecto parece ser el de los apoyos a la organización de los productores.

2. El desafio de los programas de financiamiento no es sólo el de llegar a cada vez más usuarios, sino el de hacerlo oportunamente y recurriendo, como el FINAGRO en Ecuador, a una cierta **formalización de los dispositivos más exitosos de los mercados informales de crédito** para aumentar el incentivo al pago.

3. El hecho de que exista capacidad de pago aun en condiciones de tasas de interés elevadas sugiere que, más que un crédito artificialmente barato, los apoyos importantes para el desarrollo rural son la **asesoria técnica y los apoyos a la comercialización**. Esto supone reconocer,[1] por un lado, que el problema no es el del costo del crédito sino el de su **acceso oportuno** y, por otro lado, que subsiste el problema de como asegurar la **articulación de los productores al sistema bancario normal**. Esta articulación se ve obstaculizada porque existe entre ambos agentes una cierta desconfianza que es producto a la vez de viejas relaciones patemalistas y clientelistas entre el Estado y los productores, y por el predominio en la percepción de los banqueros de los altos costos de transacción implicitos en el crédito a pequeños productores.

3 LA LUCHA CONTRA LA POBREZA MEDIANTE PROGRAMAS PRESIDENCIALES OCALIZADOS

Desde los modestos pero decisivos programas para administrar la ayuda extema en Ecuador y en Nicaragua, hasta los ambiciosos programas de apoyo a la agricultura familiar en Brasil (PLANAF) o de combate económico a la pobreza en México **(SOLIDARIDAD)** y Colombia, pasando por diferentes programas promovidos en Haiti, los gobiemos latinoamericanos estan ensayando una nueva manera de canalizar los gastos sociales hacia las poblaciones más desfavorecidas. No haremos aqui una presentación detallada de los diferentes programas presidenciales focalizados de alivio a la pobreza que se están desarrollando en toda America Latina. Presentaremos solamente y de una manera sintetica las caracteristicas comunes a dichos programas (A), para analizar posteriormente los limites y los alcances de este nuevo enfoque de combate a la pobreza (B).

' Como lo han hecho el Banco Mundial, FINAGRO, las ONG ecuatorianas y en cierta medida el FDC en Paraguay.

A. Orientación por la demanda y ámbito de acción municipal

Desde finales de los ochenta y principios de los noventa, se ha identificado a la pobreza como un tema central del desarrollo rural y a los **mecanismos focalizados de apoyo a las estrategias de sobrevivencia como una de las vias de acción que deben ser recorridas para aumentar la eficiencia de la acción estatal en favor de los más desfavorecidos**. Tres caracteristicas principales resaltan en los programas que se están desarrollando en este sentido: i)fuerte **presidencialización** de los mecanismos de instrumentación de los programas, ii) diseño de las acciones definidas como prioritarias en función de las **demandas** de los beneficiarios y iii) un ámbito de **acción regional** y en ciertos casos municipal. A partir de estos tres ejes, se están desarrollando nuevos mecanismos de apoyo a las poblaciones más desfavorecidas o a las poblaciones definidas como objetivo de la intervención püblica por su flierte potencial de desarrollo.

para Uevar adelante esta estrategia, se ha transformado a las antiguas instituciones **encargadas** del desarrollo rural de meras agencias relativamente autonomas y bastante centralizadas en verdaderos **Fondos de financiamiento**, al estilo de la banca de segundo piso, con una fiierte dosis de descentralización en cuanto a la definición e instrumentación de las acciones. para lograr esta transformación, se ha puesto a estas nuevas instituciones bajo el mando directo de la Presidencia de la Repüblica, lo cual tiende a darles un gran **peso politico** y una gran **capacidad de coordinación y mando** sobre el resto de las áreas del gobiemo federal. Sobre estas bases, los Fondos presidenciales financian los programas y proyectos definidos por las regiones y municipios o por las organizaciones intermedias; es en este espacio local que se implementan los programas. En el fondo se trata del surgimiento de un **sistema nacional de coflnanciamiento** que une a los diferentes actores (Estado, regiones y beneficiarios directos) en tomo a proyectos, que no emanan del Estado sino que son captados directamente a partir de las demandas del pueblo, **sin la mediación de las agencias públicas intermedias.**

En la mayor parte de los casos, los fondos aportados por los programas presidenciales son de origen presupuestal pero, en el caso de países con menor desarrollo relativo, se trata de fondos provenientes de la cooperación extema y, en ese caso, **el programa presidencial establece una relación prioritaria no con las agencias gubernamentales ejecutoras del gasto social, sino con ONG** fuertemente apoyadas por los gobiemos donadores. Los fondos son entregados a fondo perdido para apoyar las inversiones sociales, sobre la base de ciertos criterios de focalización que definen a la población o a las regiones objetivo. La mayor parte de los programas se orientan hacia acciones relacionadas con el empleo rural, la vivienda, la salud, la alimentación, la educación y, en algunos casos, la infi-aestructura social y productiva.

La responsabilidad de los proyectos recae en los alcaldes y en las organizaciones locales. La municipalización es en efecto un eje importante de los programas presidenciales focalizados. Esto plantea el problema de la influencia a veces excesiva de los poderes locales en la definición de las prioridades. para evitar los desvios de recursos en fianción de estos intereses, se han creado nuevas instituciones de fiscalización de las cuales el ejemplo más exitoso parece ser la Contraloria social que acompaiiö al Programa Solidaridad en México.

En el caso particular de la agricultura, estas tendencias a la presidencialización, al predominio de la lógica de la demanda y a la municipalización de los programas, se manifiestan en el hecho de que, junto con el Estado o en substitución de este, surgen nuevos actores tanto en la gestión de la politica agrícola (investigación, asistencia técnica, extensionismo, comercialización y financiamiento) como en la de la politica agraria. Estas tendencias están dando en particular un mayor peso a los niveles locales de gobiemo, a las organizaciones de productores y a las ONG. Los nuevos enfoques de intervención pública deben ser analizados de cerca para evaluar sus alcances reales asi como sus limites intrinsecos.

B. Alcances y limites de los programas presidenciales focalizados

Los programas presidenciales focalizados reconocen que los ministerios de agricultura no pueden ser los únicos responsables del desarrollo rural. Reconocen también que la única manera de lograr la implicación de todos en dicho objetivo es colocar a los diferentes niveles de gobiemo bajo el mando de un programa presidencial. **E1 desarrollo rural deja de ser la actividad de un ministerio especializado para convertirse en un plan global y nacional. Este es un logro importante de dichos programas.**

En la medida en que se trata de programas dirigidos por la demanda también han permitido un desarrollo relativamente acelerado de la noción de ciudadania económica y social, que tiende a romper con el antiguo patemalismo de la intervención estatal y a desarrollar una nueva relación entre el estado y los ciudadanos, más directa y sin mediaciones.

Sin embargo, el diseño de los programas presidenciales y el énfasis puesto en las demandas locales para la definición de las acciones genera varios problemas que deben ser superados. En primer lugar, **la capacidad de formulación de demandas no se reparte simetricamente** entre los diferentes municipios u organizaciones ya que depende de una acumulación previa de capital social y de experiencias organizativas particulares. En ese sentido, los programas orientados por la demanda corren el riesgo de favorecer a los municipios más ricos o a los productores mejor organizados, que no son necesariamente los que más necesitan dichos programas. para evitar este riesgo, se requiere, paralelamente a la instrumentación de los programas, un apoyo de los ministerios sectoriales a los municipios y organizaciones menos desarroUadas en la formulación de sus demandas.

En segundo lugar, se presenta el problema de la **flscalización de las acciones y, más alla, de la coherencia global de acciones deflnidas e instrumentadas de una manera dispersa y sin un plan de conjunto**. La ventaja de los programas orientados por una lógica de la oferta consistia precisamente en su capacidad de globalización de objetivos y de coherencia de acciones, que se pierde en los programas orientados por la demanda, los cuales además tienden a sobrestimar la capacidad de autorregulación y de autocontrol de los beneficiarios. Un esquema que permitiõ superar el problema de la fiscalización fue el utilizado por el Programa de Solidaridad mexicano y que consistiõ en la creación de una contraloria social.

En cuanto al problema de la coherencia de conjunto, **se presenta una tensión entre el reconocimiento a iniciativas colectivas pero locales y la necesidad de imprimir a esas iniciativas una visión de conjunto**. El paso progresivo a una lógica de la demanda puede significar que el desarrollo rural pierda integralidad y capacidad de coordinación. Algunos elementos han sido sugeridos para asegurar un mejor diseño y fiincionamiento de los programas focalizados y servir como palancas para una mayor coherencia de conjunto.

1. La **consolidación de los presupuestos** de diferentes ministerios sociales para coordinar las acciones en matena de salud, educación e infraestructura. Esto daria mayor operatividad al ejercicio del presupuesto del programa e imprimir una logica global al desarrollo rural.
2. En relación con lo anterior, colocar la dirección de los programas focalizados bajo un grupo muy pequeno y selecto con **capacidad de evaluación de las demandas sobre la base de criterios diversos** (macroeconómicos, sectoriales, sociales) y con capacidad de recomendación sobre el ejercicio del presupuesto.
3. La necesidad de responder rápidamente a las demandas locales debe asegurarse mediante **mecanismos que conviertan al programa en una tarea asumida por la sociedad en su conjunto**. Esto reduciria el peso de la figura presidencial lo cual podría tener un doble efecto cuyas consecuencias deben evaluarse con cuidado: por un lado, debilitamiento de las tendencias negativas al patemalismo y al clientelismo pero, por el otro, perdida de la capacidad de dirección y conducción del programa.
4. Si se reconoce que el vinculo entre los beneficiarios y la figura presidencial es una condición de la eficiencia del programa, podría pensarse en la creación de un consejo consultivo que de representatividad a todas las organizaciones sociales y que reduzca la excesiva personalización del programa. Este grupo consultivo podría jugar el papel de guia sobre las orientaciones de largo plazo y sobre la coherencia global de las acciones.

En cuanto a los instrumentos de los programas focalizados, debe desconfiarse de aquellos que son, por su naturaleza intrinseca, dificiles de canalizar a la población objetivo sin fiigas hacia otros segmentos de la población. En este sentido, deberia privilegiarse el recurso a apoyos directos ya sea para capital de trabajo, ahorro o consumo, inspirándose de los sistemas de subsidios desligados propuestos por la OCDE que son compatibles con las reglas del GATT y que tienen la ventaja de põder ser más fácilmente focalizados.

Otro aspecto problemático en el diseño de los programas focalizados es el de los criterios de elegibilidad: ?niveles de ingreso, condiciones de vida, porcentajes promedio de ingreso agrícola, pertenencia a ciertas organizaciones reconocidas como representativas? Estos temas deberán ser discutidos con las organizaciones intermedias a fin de põder construir consensos tanto sobre la población objetivo como sobre los mecanismos de identificación, de estratificación y de focalización de los beneficiarios.[(2)] Pero esto sólo traslada el problema a otro ámbito igualmente importante y que tiene que ver tanto **con la capacidad de las organizaciones de productores para participar en el diseño de los programas,[(2)] como con la voluntad de los gobiernos para incluirlas realmente en el diseño, la instrumentación y la evaluación de dichos programas.** El apoyo de los organismos intemacionales puede ser decisivo en este nivel.

---

1 Los esfiierzos que está haciendo la FAO para promover la realización de tipologías de productores en varios países de la región pueden ser muy útiles para estos propõsitos.

2. En efecto, la experiencia de otros programas focalizados como SOLIDARIDAD en M&dco, muestra que el gran problema de las organizaciones es su capacidad de gestión de fondos y de proyectos, asi como el de llevar hacia abajo los acuerdos que se negocian con el gobiemo. En el caso brasileno, la organización campesina CONTAG ya está desarrollando esfiierzos de este tipo sobre temas de transferencia de tecnologia, de politícas agrícolas, politica agraria, comunicación, finanzas, asalariados y bienestar.

Otras acciones posibles de apoyo de los organismos intemacionales a este tipo de programas podrían ser de dos tipos. Por un lado, el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación con dos componentes: i)una evaluación cuantitativa en municipios-testigo, haciendose una encuesta antes del inicio del programa y otra algunos años despues, y ii) un seguimiento cualitativo periõdico mediante reuniones con los beneficiarios de los programas para conocer sus impresiones sobre el programa, los casos exitosos y los problemas constatados. La idea seria de sacar lecciones en el curso de la instrumentación del programa para identificar las experiencias que deberian ser replicadas en el füturo. Por otro lado, el apoyo a las organizaciones de productores menos maduras para la formulación de proyectos, poniendo a su disposición expertos intemacionales en los temas del programa. Una tercera posibilidad de cooperación para que las organizaciones campesinas puedan participar más eficientemente en el diseño e instmmentación de los programas presidenciales, seria el de permitirles conocer la experiencia de otras organizaciones campesinas de otros países.

PARTE IL
REFLEXIONES SOBRE LOS ACTORES DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL

1. EL REFORZAMIENTO INSTITUCIONAL COMO EJE DEL DESARROLLO RURAL

Hemos mostrado hasta aqui que habia vacios institucionales importantes en áreas centrales de las politícas de desarrollo rural: reforma agraria, financiamiento, lucha contra la pobreza y apoyo a los productores más desfavorecidos. Hemos visto igualmente que dichos vacios no significan inacción por parte de los principales actores del desarrollo sino más bien experimentación de nuevas estrategias prometedoras pero desarticuladas, parciales y con problemas de reproducción a largo plazo. Paralelamente, el accionar mismo de los ministerios encargados del sector agrícola se ha visto proflindamente modificado en la medida en que han perdido su capacidad de conducción y de coordinación del desarrollo (A). Las politícas de los nuevos ministerios, que van en algunos casos en la dirección correcta, enfrentan sin embargo obstáculos que deben ser identificados a fin de definir altemativas de diseño institucional que posibiliten una mejor conducción de las iniciativas privadas y/o públicas de desarrollo rural (B). Los ejercicios de realización de tipologías de productores y de instrumentación de politícas diferenciales , que se están realizando en America Latina y el Caribe bajo el impulso en ocasiones de la FAO, pueden concurrir a este proposito (C).

A. Los nuevos ministerios de agricultura: objetivos e instrumentos

En algunos casos con un flierte impulso de la restricción extema y de los programas de financiamiento firmados con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, en otros casos como consecuencia de la llegada de nuevos grupos gobemantes comprometidos con una óptica menos intervencionista de conducción económica, en America Latina y el Caribe los Ministerios de Agricultura y Ganaderia (MAG) sufren profundas transformaciones tanto en lo que tiene que ver con los objetivos de sus politícas como en cuanto a **los instrumentos de que disponen**.

Si los MAG mantienen como perspectiva a mediano plazo el objetivo de garantizar un crecimiento sostenido del sector y de mejorar el ingreso de los productores, la novedad es que **este objetivo se plantea ahora bajo nuevas condiciones, de las cuales quiza las más importante sean, por un lado, la apertura de las economías y la aparición de nuevos bloques comerciales subregionales y, por otro lado, las fuertes limitaciones presupuestales que reducen los márgenes de maniobra de que disponen los encargados de la formulación de politícas.** De ahi un segundo objetivo que aparece con fuerza en los discursos de estos encargados: **la necesidad de disenar nuevos mecanismos de intervención que se traduzcan en el desarrollo de un reforzamiento institucional y de una nueva relación orgánica con los beneficiarios de las politícas.**

Los grandes ejes estrategicos de la politica agrícola son entonces **la participación de las organizaciones campesinas, una asociación más estrecha e igualitaria con los otros agentes del desarrollo y la descentralización.** Paralelamente, se está empezando a reconocer que debe promoverse a la agricultura familiar en razon de su capacidad de generación de empleos, de incorporación de nuevas tecnologias y de sus efectos sobre la estabilidad politica y social. Se reconoce por último que la diversidad de situaciones regionales y de tipos de productor demanda un nuevo enfoque para la formulación de politícas que se traduzca en el desarrollo de **politícas diferenciales**.

i). Los contornos de los nuevos ministerios

La reforma del Estado en America Latina y el Caribe esta convirtiendo a los MAG, de estructuras fuertemente intervencionistas tanto a nivel de la producción, la comercialización y los servicios de apoyo que eran antes, en entidades fundamentalmente **normalizadoras** que dejan de ser los principales y/o únicos operadores de las politícas. La responsabilidad de la operación de los programas está siendo transferida en ciertos casos a las delegaciones regionales de los MAG (predominio de la **desconcentración**) y, en otros casos, al sector privado, a las organizaciones de productores o a organizaciones no gubemamentales (predominio de la devolución), reduciendose el espacio de intervención del Estado en el desarrollo rural. Esta transferencia de fianciones responde no solamente a la restricción extema sino también a antiguas demandas de las organizaciones de pequeiios y medianos productores, y de los empresarios agrícolas con más madurez organizacional y que desean ser los actores de su propio desarrollo.[(1)]

Tanto en el caso de la desconcentración como en el de la devolución, los MAG están reduciendo de una manera drástica sus efectivos. están asi surgiendo **pequeñas estructuras** que dictan politícas y se ocupan de algunos temas que pueden ser considerados bienes públicos: información econömica, sanidad vegetal y animal, investigación y transferencia de tecnologia.

Otra caracteristica interesante de los nuevos MAG consiste en una inserción de sus actividades dentro de una lógica de intervención interinstitucional, donde los MAG juegan un papel de coordinación de comites especializados de desarrollo agrícola formados por los institutos especializados en los temas de reforma agraria (medio ambiente, capacitación, reforma agraria) y por otros ministerios sectoriales que se ocupan de salud, vivienda e infraestructura.[(1)] Independientemente de las diferencias por países, lo que destaca es el **reconocimiento de la necesidad de un órgano con capacidad de mando.**

---

[1]. Esta demanda no es comün a todas las organizaciones de productores latinoamericanas. Como consecuencia de la herencia del patemalismo estatal, alguneis organizaciones siguen considerando que corresponde al Estado ser el promotor del crecimiento agrícola. En otros países, el papel protagõnico de las organizaciones campesinas es promovido desde el Estado, mediante programas para fortalecer su capacidad organizacional y para capacitarlas en la formulación de proyectos.

La descentralización permite aumentar la eficiencia del Estado en la medida en que acerca sus servicios de apoyo a los productores aumentando la oportunidad y la adecuación de dichos servicios con respecto a las necesidades de la producción agrícola, sobre la base de diagnósticos locales hechos por quienes tienen la información más pertinente. El recentraje de los MAG sobre sus misiones públicas de normalización y reglamentación se traduce en la perdida de algunos instrumentos tradicionales de intervención, en el reforzamiento de otros y en la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos.

ii) šDe qué instrumentos disponen los MAG pora llevar odelonte sus nuevas funciones?

Se consideran tres casos particulares en cuanto a los instrumentos de los **MAG**: abandono de algunos instrumentos, reforzamiento de otros y dudas en cuanto al desarrollo de nuevos instrumentos que se consideran sin embargo necesarios.

=> **Los MAG están abandonando algunos de sus instrumentos tradicionales de intervención.**

Entre estos, uno que es relativamente importante porque es ahi donde se manifiesta un cierto vacio institucional, es el de los distritos de riego. Los organismos intemacionales juegan a este respecto un doble papel. Por un lado, el Banco Mundial está apoyando fiiertemente la transferencia de estructuras de riego públicas al sector privado, en la medida en que el sistema público de riego se tradujo en grandes distritos de riego que dieron lugar a un uso inadecuado de los recursos y a un predominio de dichos distritos en las zonas de producción de grandes propietarios. Por otro lado, en este contexto y buscando evitar la aparición de vacios institucionales, la FAO está apoyando técnicamente a los productores en dos temas: gestión de los distritos de riego que les son eventualmente transferidos y desarrollo de distritos de riego en pequeiia escala para los productores que no disponen de esas infraestructuras. Otros instrumentos abandonados por los Estados son la comercialización, el aprovisionamiento de insumos, el crédito y, en algunos casos, el desarrollo de infraestructuras.

---

[1]. El caso más avanzado de este tipo de acciónar es el CONAGRO en Nicaragua, que es visto como el eje de la modemización del sector agropecuario. El CONAGRO coordina el accionar del sector agropecuario y es presidido por el MAG. Un caso parecido de cooperación interinstitucional es el de Haiti donde, sin embargo, no es el MAG quien coordina las acciones de desarrollo rural, sino el Ministerio de Planificación.

=> Algunos instrumentos existentes de intervención están siendo reforzados ya que se considera que son bienes públicos.

Entre estos instrumentos se cuenta la extensión, la capacitación, los servicios de apoyo en temas como la calidad y la sanidad animal y vegetal, el fortalecimiento a las organizaciones campesinas y la transferencia de tecnologia agropecuaria. En algunos casos, los MAG definen las pollticas pero transfieren la operación de los programas (extensión y capacitación) mientras que en otros casos la realización de las tareas especificas es confiada a nuevos institutos especializados colocados bajo la tutela de los MAG (sanidad, organización campesina y tecnologia).[1]

=> Algunos instrumentos deberian ser desarrollados pero no hay voluntad politica para hacerio

En este caso, debe destacarse la ausencia de una politica fiscal que dé al MAG los instrumentos necesarios para organizar una redistribución del ingreso en el seno del sector agrícola e incidir sobre la estructura agraria penalizando las extensiones de propiedad que por su escala y desde un punto de vista estrictamente económico sólo son eficientes gracias a los subsidios crediticios y fiscales. Este instrumento permitiria además concurrir al objetivo de desarrollo de una agricultura familiar y abriria márgenes de maniobra para las politícas de reforma agraria.

Otro instrumento que se considera necesario pero que no ha podido ser desarrollado, con excepción de Colombia donde la restricción presupuestal parece menor, es el de los apoyos via **capital de riesgo** para financiar temas ligados a la transferencia de tecnologia o a una mejor estrategia de comercialización. Estos dos temas son esenciales en condiciones de economía abierta ya que son los únicos dispositivos que permitirian defender las partes de mercado intemo y atacar los nuevos mercados extemos.[2]

Por último, un instrumento igualmente necesario en condiciones de economía abierta seria el de creación de **empleos rurales** como medio de evitar que la destrucción de empleos que puede provocar la apertura alimente las tendencias a la migración hacia las grandes ciudades. Un programa de inversiones e infraestructuras sociales y fisicas podría absorber la mano de obra no calificada desplazada por las reconversiones productivas que genera la apertura. A mediano plazo, este tipo de programas deberia desarrollar empleos con una fuerte connotación productiva, lo cual supone su articulación con otros instmmentos que los MAG mantienen como la capacitación y la transferencia de tecnologia.

---

1. En otros servicios tradicionales como el crédito agrícola y el apoyo a los precios y a la comercialización la indefmición subsiste y los vacios son cubiertos por experiencias parciales, por parte del sector privado o de ONG. En el caso de la reforma agraria, se mantiene una responsabilidad casi total del Estado pero con algunos experimentos de apoyo sobre el sector privado para algunas tareas especificas. Ver más arriba el análisis hecho sobre los temas de reforma agraria y crédito.

2. para evitar que este instrumento no se traduzca en un regreso al Estado propietario, el plazo del capital de riesgo aportado por el MAG asi como las condiciones de su traspaso a los socios privados deberian ser fijados de antemano. Esto no ha sido el caso en el programa EMPRENDER del MAG colombiano, lo cual plantea algunas dudas en cuanto a su viabilidad a largo plazo.

En resumen, **el abandono de antiguos instrumentos y el reforzamiento de otros no basta para asegurar el exito de las nuevas estrategias de los MAG latinoamericanos.** Se requiere una politica clara de acompañamiento a dichos instrumentos mediante **el desarrollo de nuevas modalidades de intervención.** De lo contrario, los MAG no podrán enfrentar con exito los obstáculos al desarrollo de las nuevas politícas. Estos nuevos instrumentos deben integrarse en las altemativas de diseño institucional que serán identificadas a continuación.

B. Obstáculos a las nuevas politícas y alternativas de diseño institucional

Como se ha visto, las principales lineas de acción de los nuevos ministerios de agricultura son el fortalecimiento de los niveles locales de gobiemo, de la cooperación interinstitucional y de los actores directos del desarrollo agrícola y rural. Estos objetivos avanzan dificilmente y enfrentan un cierto número de obstáculos. Su reconocimiento es importante para proponer altemativas de diseño institucional.

i) Los obstáculos

Un primer obstáculo es la **herencia del paternalismo** que habia sido un elemento central del diseño institucional. Los productores y sus organizaciones no parecen estar en todos los casos suficientemente preparados para enfrentar estos cambios y reemplazar a los agentes estatales en el logro de ciertos objetivos y la instrumentación de acciones. La falta de preparación al nuevo contexto afecta igualmente a los propios cuadros de los MAG quienes no saben como situarse en este nuevo diseño institucional. El sector privado que debe asegurar la operación de algunos de los programas parece mejor preparado técnicamente para asumir las tareas transferidas por el Estado, pero no para hacerlo en condiciones transparentes de competencia y sin exigir a cambio algunas prebendas muy caracteristicas del periodo clientelista. El tema de la herencia es importante ya que tiene otro tipo de consecuencias que frenan el desarrollo de las nuevas politícas. En efecto, los fracasos pasados de la intervención pública han disminuido y, en ciertos casos, acabado con la **credibilidad** de los instrumentos de la politica agrícola.

Por otro lado, las tareas de normalización y regulación que han sido asignadas a los MAG suponen dos tipos de condiciones que no han sido aseguradas. Por un lado, un regreso a la idea de **planiflcación nacional indicativa**. Por otro lado, un diseño institucional que permita una gran **flexibilidad, una fuerte capacidad de adaptación y una mayor posibilidad de focalización por parte de las pequeñas estructuras que son ahora los MAG**. Esto supone en última instancia la producción de información sobre los productores, las regiones y las producciones prioritarias de cada pais. Los MAG no han recibido los medios para desarrollar esta tarea de tipología y estratificación de productores y los nuevos instrumentos que requiere la estrategia, en particular en términos de politícas diferenciales. La falta de diferenciación de las politícas agrícolas puede ser un obstáculo para responder adecuadamente a las demandas de los actores del desarrollo que desean la definición de una politica diferenciada con un cierto sesgo hacia la agricultura familiar.

Un obstáculo particular afecta a los países que forman parte de **bloques comerciales sub-regionales** cuando las diferencias en los niveles de desarrollo de las agriculturas son particularmente importantes. Independientemente de la excesiva rapidez con la que se ha instrumentado la apertura que dificulta una adaptación de las estructuras de producción y de costos a las de los socios comerciales, el hecho es que la propia debilidad institucional de los **MAG** no ha permitido que se diseñe una politica sectorial de aprovechamiento de ventajas comparativas.[1] Ciertamente, en condiciones de economía abierta la mejor protección es la competitividad, pero construir y consolidar esta competitividad requiere medidas de acompañamiento que no siempre han sido puestas a disposición de los **MAG**. En la medida en que los **MAG** no controlen los instrumentos de la politica agrícola, no será posible aprovechar plenamente las ventajas comparativas existentes y menos aun crear nuevas ventajas competitivas dinámicas. Una vez más se hace sentir la necesidad de politícas diferenciales que preparen a ciertos productores a la competencia. Pero en el ámbito local y regional, que es el nuevo espacio de intervención privilegiado, no existe capacidad suficiente para instrumentar estas politícas.

ii) Algunas alternativas de diseño institucional

Ningún diseño institucional altemativo podrá fiincionar adecuadamente si no se relajan las **restricciones que ponen los objetivos macroeconómicos a las politícas especificas de los MAG.** Este tema plantea varias reflexiones. Primero, en términos de diseño institucional altemativo, las estructuras orgánicas de los **MAG** deberian incluir una **oflcina sólida de estudios económicos**, que facilite el diálogo con los ministerios globalizadores encargados de la conducción econõmica, los programas de estabilización y el ajuste estructural. Esta oficina de estudios económicos también es importante para integrar adecuadamente el contexto de la economía mundial y nacional en la formulación de las politícas sectoriales, es decir para **saber en que marco macroeconómico se intenta el desarrollo rural**.

En segundo lugar, se requiere una evaluación precisa de los efectos que la estabilización macroeconómica y el ajuste estructural han tenido sobre los estimulos a la producción agrícola. Se presume que la combinación de aitas tasas de interés y precios muy bajos está agravando los problemas de **descapitalización y endeudamiento** de las unidades de producción. Se sabe igualmente que estas politícas se traducen en una perdida de **capacidad de financiamiento** del Estado. Asimismo, en las fases más recientes de la estabilización, las tasas de cambio han tendido a sobrevaluarse, provocando un efecto negativo sobre las exportaciones agrícolas y estimulando la importación de bienes substitutos. En el medio agrícola se tiene la impresión cada vez más fuerte que, junto con la tasa de cambio en la primera fase de la estabilización, es la agricultura quien ha venido jugando el papel de ancla de los precios y que esto está provocando el empobrecimiento de las unidades de producción agrícolas. Este conjunto de efectos debe ser evaluado y diferenciado para que los **MAG** puedan incluirlos en sus agendas como temas importantes a negociar con los formuladores de las politícas macroeconómicas.

---

1 Mientras que si hay una politica de este tipo por ejemplo en el caso de la industria. La Sociedad de agricultores de Colombia (SAC) esta proponiendo que se desarrolle una estrategia de adaptación a los procesos de ajuste estructural, sobre la base de un diagnóstico sencillo: la apertura y la liberalizsición tendrian que haber sido graduales reconociendo los limites del sector para reaccionar rápidamente: i) infraestructura fisica y social muy debil, ii) costos de transporte muy elevados, iii) red portuaria y aeroportuaria poco desarrollada, iv) violencia y caida de la inversión. Desde el pimto de vista de la SAC, los determinantes intemos y extemos están exigiendo una politica sectorial correctiva.

Esta negociación debe orientarse a la apertura de un espacio a la politica sectorial que pennita que el desarrollo global incluya los objetivos del desarrollo rural. La apertura de estos espacios requiere sin embargo una cierta forma de **presión campesina** que le de un fuerte impulso a los **MAG** para instrumentar los programas concertados con los otros agentes del desarrollo rural. **Sin esta presión social los MAG podrán dificilmente negociar sus espacios de intervención y los recursos para instrumentarlos.** Simultáneamente, sin una capacidad acrecentada de negociación de los MAG, la presión social podrá orientarse directamente a las instancias globalizadoras de los gobiemos; **la eliminación de las mediaciones no puede sino aumentar la intensidad del conflicto social**. El problema es que evitar esto supone un diálogo permanente entre los **MAG** y las organizaciones intermedias que se ve dificultado a la vez por la falta de credibilidad y por las nuevas funciones de los **MAG** que, al ser limitados a la normatividad, reducen su trabajo de campo con las organizaciones campesinas.

Otro riesgo a evitar es el de separar los objetivos de la politica agraria de los de la politica agrícola. Ambas deben ir de la mano y retomando una de las caracteristicas más interesantes de las nuevas politícas instrumentadas recientemente, a saber la cooperación interinstitucional. Tradicionalmente se ha considerado que la politica agraria tenia como población objetivo a la agricultura campesina, y que se ocupaba de temas como la reforma agraria, los servicios de asistencia y algunas formas de subsidio generalizado, mientras que la politica agrícola se ocupaba más particularmente de la agricultura comercial y de las empresas del sector agroindustrial, con instrumentos como el crédito, los precios y los apoyos a los insumos. **Esta dicotomia no corresponde a un buen modelo de intervención en la medida en que separa lo que es una intervención con fuerte contenido asistencialista y social de lo que es una intervención de tipo más bien económico.** Los dos contenidos deben ser integrados en una politica de desarrollo rural con diferenciación de apoyos por tipo de productor y de región pero con un diseño y una imagen-objetivo comunes sobre el tipo de agricultura y de articulación agricultura-industria que se desea promover.

Esto supone ciertamente, como ya se está haciendo, establecer **politícas regionalizadas** que respondan a las necesidades de los grupos sociales. Pero la regionalización de las politícas debe acompanarse, por un lado, de mecanismos que aseguren la coherencia global de la estrategia, y, por otro lado, de instrumentos que aumenten la capacidad de los **MAG** a constnur las ventajas competitivas regionales de cada tipo de productor.

La idea de regionalizar la formulación de la politica tendri consecuencias sobre los instrumentos clásicos de las estrategias de desarrollo mral. Sin embargo, no existe en America Latina y el Caribe una tradición que permita trabajar con sistemas descentralizados y regionalizados. el apoyo de los organismos intemacionales, la presión social y la participación de todos los actores del desarrollo en el diseño de este tipo de sistemas será muy importante. sólo de esta manera el diseño institucional de la politica de desarrollo rural logrará establecer un puente entre la modemización y la reforma del Estado, por un lado, y el proceso mismo de desarrollo rural. Las tipologías de productores y las politícas diferenciales son un elemento de este puente. Presentaremos ahora este elemento, antes de delinear con más precisión, en las dos secciones siguientes, el espacio de intersección del desarrollo rural y el papel que cada uno de los actores debe jugar en ese espacio.

C. Las tipologías de productores y las politícas diferenciales

La producción de un nuevo tipo de información que refleje la diversidad ecologica, los efectos diferenciados de la estabilización y el ajuste, la heterogeneidad de condiciones de producción y la diversidad de estrategias de reproducción de cada tipo de productor, asi como las potencialidades de cada tipo de productor y los riesgos particulares que corre la economía campesina en el contexto de la apertura y de la creación de bloques comerciales regionales,[(2)] es una prioridad antes de iniciar una estrategia global de desarrollo rural. Sin esta información no será posible instrumentar los muy necesarios programas de :

1. modemización y diversificación de cultivos;
2. definición de los cultivos estrategicos para el sector de la economía campesina;
3. transformación agroindustrial de ciertos productos;
4. identificación de nichos productivos donde podrían surgir oportunidades de negocios rentables sobre la base de las altemativas tecnológicas existentes; y
5. orientación fuerte, como consecuencia de lo anterior, de la agricultura campesina hacia una lógica empresarial.

El ejercicio de tipología de productores no es desconocido para los medios academicos ni las ONG de America Latina y el Caribe.[(2)] Con metodologías y objetivos diversos, se

---

[1]. Como lo veremos más adelante, la globalización de los mercados es una preocupación fuerte del movimiento campesino. Los apoyos que puedan darse con politícas diferenciales deberán resolver esta cuestión y consolidar la percepción de la apertura como una oportunidad más que como un riesgo.

[2]. Se constata sin embargo im cierto desconocimiento o falta de interés por parte de los gobiemos en cuanto a esta metodologia. La FAO está realizando a traves de algunos de sus programas ima sensibilización importante en este sentido. El único caso de implicación gubemamental fiierte en la realización de cuenta ya con una primera base de información importante a este respecto. La FAO esta desarrollando un esfuerzo complementario que tiene la ventaja de constituir un esflierzo global de apoyo a pequeños productores. Presentaremos sucesivamente las tipologías que se están realizando en America Latina, antes de definir algunos criterios de orientación sobre lo que puede esperarse de las tipologías y sobre sus condiciones de exito en términos de diseño institucional. tipologías es el mexicano, donde fiieron hechas sucesivamente por la Secretaria de Agricultura y la Secretaria de Reforma Agraria.

i) Las tipologías existentes y el esfuerzo de globalización de la FAO

Las tipologías existentes en America Latina y el Caribe se están constniyendo sobre la base de criterios diversos pero complementarios. Presentaremos, primero, cuatro de estas tipologías nacionales y, posteriormente, un programa que propone la unificación de metodologías asi como su utilización con un enfoque global de apoyo a los pequeños productores y de diseño institucional consecuente.

⇒ **Una tipología por fuentes y niveles de ingreso, y estrategias de reproducción**

Las tipologías realizadas en México fiieron hechas antes y despues de las importantes reformas al regimen de propiedad de la tierra. Se busco distinguir las condiciones de producción de cuatro tipos de productores, asi como su reacción a las reformas en curso: i) grupo de autoconsumo, ii) grupo diversificado, iii) grupo de campesinos empresariales fiiertemente dependientes de la renta institucional, y iv) grupo de productores que combina la actividad agrícola con la actividad ganadera. Despues de las reformas institucionales se observan dos tendencias fuertes. Por un lado, una tendencia al monocultivo de maiz y, por el otro, una tendencia a los cultivos intercalados (maiz-frijol). De una manera menos importante pero igualmente presente, se observa en los campesinos más ricos una cierta diversificación hacia las actividades ganaderas.

⇒ **Una tipología con base en la calidad de la dotación de recursos**

En Paraguay, se están diferenciando las situaciones de los pequeños productores con base en un criterio sencillo consistente en la calidad o la extensión de la tierra: i) tierras desgastadas;. ii) tierras fertiles; iii) productores con superficies de 0,5 a 2 ha. A partir de esta clasificación sõmera, la organización campesina demanda que se instrumente una politica de crédito diferente para los pequeños, medianos y grandes productores y el desarrollo de lineas de crédito especiales para la diversificación y la asistencia técnica.

⇒ **Una tipología con base en sistemas agrarios**

Desde hace varios años se desarrolla en Brasil un trabajo colectivo (ONG, consultores, investigadores) para hacer un diagnóstico de los sistemas agrarios en cinco regiones, orientando el análisis hacia una tipología de la agricultura familiar y una caracterización de las estructuras agrarias regionales. La conclusión es que en ciertas regiones ya no hay espacio para la expropiación y que la politica agraria deberia orientarse más bien al arrendamiento de tierras. En otros casos, deberia desarrollarse una politica con más énfasis en las cuestiones de asentamientos. Se propone ahora completar la tipología agraria con estudios sobre el entomo de los asentamientos, para ver que experiencias de agricultura familiar han sido exitosas y como replicar las experiencias exitosas.

⇒ **Una tipología sobre acceso y pertenencia de la tierra**

En Ecuador se está desarrollando, en la zona andina, un trabajo de estratificación de diferentes tipos de productores en fiinción de su acceso a la tierra y el tipo de tenencia. Se asume que estos criterios son decisivos en cuanto a las oportunidades de reproducción de cada tipo de productor. La conclusión es que hacen falta acciones de desarrollo y estrategias individualizadas y locales. En este caso, la tipología esta füertemente orientada a apoyar los trabajos hechos por las ONG en cuanto a crédito y asistencia técnica. La tipología será utilizada para reconsiderar el instrumento utilizado hasta ahora de áreas geosociales. Quizá la via más interesante que se está proponiendo en Ecuador a este respecto es la de **utilizar el ejercicio de tipología como un medio para identiflcar iniciativas productivas signiflcativas y rentables**.

⇒ **Una metodologia global de tipología, proyectos productivos y reforzamiento institucional**

En el marco de sus acciones en la región, la FAO ha sensibilizado a algunos gobiemos sobre el interés de la tipología de productores, con base en metodologías comunes y buscando identiflcar, por un lado, las oportunidades de reconversión y diversificación rentables para las organizaciones campesinas y, por el otro, los elementos de diseilo institucional que permitirian integrar la heterogeneidad del sector agrícola. Además, este programa constituye un laboratorio sobre las nuevas relaciones entre los diferentes actores del desarrollo rural, en la medida en que busca involucrar prioritariamente a las ONG y a las organizaciones de productores.

Los tres **ejes de acción** del proyecto son: i) el diseño institucional, ii) la tipología de productores y iii) la identificación y apoyo a microproyectos.[(1)] Las **contrapartes locales** del programa son los organismos estatales encargados de desarrollar apoyos de todo tipo a los pequeños productores; los **operadores del programa** son las ONG u organizaciones campesinas intermedias. Estos microproyectos no se sitúan necesariamente en el ámbito agrícola sino que buscan **desarrollarse en el ámbito de las actividades no agrícolas.**

---

[1]. Los microproyectos no son necesariamente de muy pequena escala sino promovidos por pequeftos productores.

Un problema central de este tipo de programas es el de la capacidad de gestión y de formulación de proyectos productivos.[1] Por esta razón, la cooperación con otros agentes del desarrollo rural es decisiva en la medida en que debe asegurarse un apoyo **para la capacitación** en la formulación, evaluación y seguimiento de los proyectos productivos. En este sentido, una linea de acción interesante para las agencias de desarrollo nacionales o intemacionales puede consistir en la **capacitación a jóvenes líderes campesinos.**

para apoyar este trabajo de **formación de una cultura empresarial** en la gestión de recursos y formulación de proyectos, se busca que, en el marco del programa, se firmen **convenios contractuales** entre las contrapartes locales y las organizaciones intermedias, donde se especifiquen los compromisos, los techos presupuestales y los plazos de realización de las acciones. El programa inicio sus acciones en cuatro países de la región (Chile, Ecuador, Nicaragua y Paraguay), donde se ha recopilado la información sobre las condiciones de producción para definir las **zonas de intervención** del programa.

Por último, el programa tiene la vocación de **inyectar un capital de apoyo inicial** para que, en una segunda fase, sean otras fiientes las que financien el desarrollo de sus actividades. La idea es que es posible utilizar los recursos de este programa como palanca para motivar a otras instituciones a aportar recursos complementarios. Esto supone una decisión estrategica en favor de un cierto segmento de la agricultura, básicamente aquellos productores de la agricultura famillar con capacidad de dar el salto cualitativo hacia condiciones de reproducción ampHada.

ii) Criterios de orientación sobre las tipologías de productores

En el transcurso de varias conversaciónes con los implicados en el programa presentado antes y, en particular, de un debate en la oficina regional de la **FAO** en Santiago de Chile sobre el tema de la tipología de productores y las politícas diferenciales, se pudieron extraer los siguientes **criterios de orientación**.

1. Las tipologías de productores se hacen para llegar a formular politícas diferenciales. Se requiere entonces precisar cuál es el contexto institucional más adecuado para põder aplicar ese tipo de politícas. El esquema que se observa en la región no es, aparentemente, propicio para este tipo de esfuerzos, en la medida en que las tensiones del ajuste estructural han Uevado a un retiro del Estado, a diferentes formas de descentralización y a un peso creciente de las ONG en los procesos de apoyo a los pequeños productores. El problema que se plantea es el de saber en que medida estos procesos pueden ser capitalizados en beneficio del objetivo de politícas diferenciales.

---

[1]. Hemos visto que este problema se presenta en el caso de los programas presidenciales focalizados y que se ve agravado por la inmadurez relativa de ciertas organizaciones intermedias que no tienen este tipo de experiencia y que incluso defienden el punto de vista que no les corresponde desarrollar ese tipo de competencias.

2. Al mismo tiempo, los procesos de ajuste están generando **nuevas evoluciones cuyo conocimiento requiere el recurso a las tipologías de productores:** i) ¿cómo están financiándose los diferentes tipos de productores?; ii) ¿en qué medida están logrando introducirse en otros mercados y, en particular, en el mercado de los productos agroindustriales?; y iii) ¿ que tanto están integrando las oportunidades abiertas por las tecnologias disponibles?

3. **Debe evitarse una excesiva soflsticación del esfuerzo de tipología de productores**, aceptándose que el diseño de las politícas diferenciales se hará a nivel nacional sobre la base de tipologías gruesas. De ahi se podría pasar a un diseño instrumental basado en tipologías locales más finas, para põder implementar las politícas a nivel regional y local.

4. La tipología de productores no podrá dar lugar a politícas diferenciales si su realización no se apoya en un **diálogo permanente entre los que hacen tipologías y los que hacen politícas públicas y entre estos dos grupos y los propios productores**.

5. El esfuerzo de tipología y de elaboración de politícas diferenciales debe **evitar dos riesgos**. Por un lado, el de encerrarse en la camisa de fuerza de la reproducción simple que consistiria en limitarse a entender como los pequeños productores han logrado mantener, en condiciones muy adversas, su reproducción en el mismo nivel (en general aumentando la cantidad de recursos utilizados). Se deberia ir más alla y preguntarse **de que manera los dispositivos que han permitido la reproducción simple podrían ser potenciados para permitir un salto en el nivel de reproducción** (por ejemplo, mediante una organización de los fondos proveidos por los migrantes de la comunidad). Por otro lado, el de pensar que el único agente de las politícas diferenciales es el Estado. Se debe, por el contrario, **implicar a los otros agentes (ONG, productores, organismos intemacionales) no sólo en la instrumentación de las politícas, sino en el proceso de diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación.** De ahi que una pregunta central tenga que ver con la capacidad de los productores y de sus organizaciones para formular sus demandas y darles forma de politica. Un papel importante del Estado y de las agencias de desarrollo podría ser el de aumentar la capacidad de formulación de las politícas por parte de los pequeños productores.
6. El exito de las politícas diferenciales requiere no solamente una **voluntad politica** de darle al desarrollo rural un lugar en el modelo global de desarrollo y de ayudar a los pequeños productores a dar el salto en el nivel de reproducción, sino además que haya una **lógica econõmica** en el modelo de desarrollo que integre al desarrollo rural como uno de sus componentes. Sin esta lógica econõmica, la voluntad politica será impotente para lograrlo. para facüitar la existencia de esa lógica econõmica, los esfuerzos deberian desarrollarse de acuerdo a una estrategia de intervenciones de tipo rural más que solamente agrícolas.

2. LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS SON UN ACTOR CENTRAL DEL DESARROLLO RURAL: DIAGNÓSTICOS Y ACCIONES

Los grados de madurez y desarrollo de las organizaciones campesinas en America Latina son diversos y se manifiestan en el tipo de relación que establecen con el Estado y con los otros actores del desarrollo rural. Las organizaciones campesinas con menos capacidad de gestión de recursos y con menor capital social acumulado, plantean una relación con el Estado que sigue estando marcada por la historia de patemalismo en la región. Esta posición se justifica recurriendo al argumento que los campesinos son esencialmente productores y que no les corresponde la administración de los fondos que se dirigen hacia la cooperación para el desarrollo rural. Esta posición es sostenida frecuentemente por productores inmersos en una logica esencialmente agrícola, aun no rural, con poca diversificación de actividades y escasa reconversión hacia cultivos no tradicionales. Correlativamente, una estrategia de industrialización y de transformación de sus productos no les parece ser una via de acción adecuada. para este tipo de productores y de organizaciones, la prioridad es la tierra, los precios y el aumento de la producción.

En el otro extremo, se encuentran organizaciones con una larga historia de luchas y de esfuerzos de organización que les han permitido avanzar hacia diagnosticós y propuestas más globales. Estas organizaciones han abandonado el espacio exclusivo de la producción agrícola y se plantean temas como la conciliación de los intereses de los trabajadores rurales con los de los pequeños productores, o la creación de sindicatos capaces de diferenciar las luchas en función de los intereses de los trabajadores agrícolas, de los agricultores familiares o de los trabajadores rurales no agrícolas. Otra linea de acción de estas organizaciones es el cooperativismo, la creación de asociaciones y de estrategias de transformación industrial de sus productos. Estas organizaciones han integrado cuatro ejes de acción que las diferencian de las organizaciones menos maduras.

1. Una elección clara sobre el tipo de agricultura que se desea promover, a saber un modelo de agricultura basado en la agricultura familiar.
2. Una prioridad a la acción nacional pero basada en una lectura de las realidades regionales y de los intereses especificos de los diferentes actores económicos en el espacio rural.
3. El desarrollo de estrategias productivas en el marco de un proceso de reconversión hacia cultivos rentables y de diversificación de actividades hacia los productos primarios crecientemente transformados, introduciendo los temas de la calidad y la tecnologia.
4. Reconociendo las interdependencias que surgen en el marco de los acuerdos de libre comercio, creación de redes con organizaciones de productores en otros países. Estas acciones se traducen en encuentros subregionales para definir politícas comunes.

En resumen, este tipo de organizaciones busca dar una propuesta, una visión sobre la manera de actuar, el contenido y la dirección del cambio, y está esperando el apoyo de los organismos intemacionales para ayudarles en este esfuerzo por identificar experiencias concretas y para elaborar propuestas de acción novedosas. En esta sección serán privilegiadas las preocupaciones y diagnosticós (A) asi como las propuestas y lineas de acción (B) de los movimientos campesinos más avanzados de America Latina y el Caribe. Lo que se busca es construir un punto de vista campesino sobre el desarrollo rural, que seria el eje estrategico de la acción de los otros agentes del desarrollo.

A. Preocupaciones y diagnosticós del movimiento campesino

Una preocupación central de los movimientos campesinos tiene que ver con los procesos de **apertura comercial** y de integración econõmica subregional. Este proceso füe realizado con una extrema rapidez y sin tomar en cuenta las restricciones del sector agrícola para adaptarse. El resultado es que la integración comercial es percibida por los productores más como un peligro y una situación de competencia desigual que como una posibilidad de cooperación. Se piensa que este modelo de desarrollo va en contra de los pequeños productores y se teme que la creación de mercados regionales acelere la descampesinización y la migración. Esto fragiliza al proceso de integración y lo vuelve objeto de criticas cada vez más fliertes; su irreversibilidad no está asegurada.

Sin embargo, la denuncia de esta situación se acompana de reacciones positivas que consisten en un abandono de luchas consideradas perdidas en el corto plazo (los precios, los subsidios) y un interés creciente por parte de las organizaciones campesinas en la **formulación y gestión de proyectos**, el desarrollo de **capacidades empresariales**, y la büsqueda de financiamientos nacionales e intemacionales para Uevar adelante **estrategias de reconversion productiva**, adaptadas a las nuevas condiciones de competencia en los mercados regionales.[1] Esto no significa por cierto que el tema de la tierra no sea una demanda importante en ciertas regiones donde funciona como catalizador de una cierta insatisfacción social. Sin embargo, se percibe que el **tema de la tierra** ha cambiado de contenido. No se le ve solamente como la posibilidad de desarrollar una actividad agrícola, sino como la adquisición de un activo que permite desarrollar diferentes tipos de actividades y, en esa medida, que puede dar lugar a un **mayor ingreso**.

En relación con las demandas por la formulación y la gestión de proyectos, se observa que surgen con fuerza otros temas con capacidad de aumentar las condiciones que permiten el aumento de los ingresos rurales: **infraestructura, mercados, apoyos postcosecha, tecnologias adaptadas y el crédito no ya en términos de subsidios sino de la oportunidad en su acceso**. En cuanto a precios, se observa una evolución parecida: no se busca prioritariamente obtener precios altos que podrían agudizar las contradicciones con los consumidores urbanos y los trabajadores rurales, sino que se está planteando la necesidad de contar con **observatorios de información sobre**

---

1. Este tipo de respuestas positivas se observa incluso en las movilizaciones de las mujeres, cuyas demandas consisten en el desarrollo de microproyectos productivos para mejorar ingresos.

precios. el acceso a la información estrategica sobre precios y sobre la evolución de los mercados parecen ser más importantes que el nivel mismo de los precios.[1]

De una manera general, el tema principal que el movimiento campesino latinoamericano está planteando es el de la **democratización económica para el campo**, con una lógica de largo plazo y evitando las acciones cuyo único objetivo es ir resolviendo los problemas conforme se van presentando. La democratización econõmica significa un rechazo de las organizaciones a una politica consistente en sólo instmmentar una politica social que no se acompafie de fortalecimientos productivos. Por eso, se está dando prioridad a la büsqueda de altemativas tecnológicas que permitan pasar de una lógica de "vender lo que se produce" hacia otra que consiste en "producir lo que se vende"[2]

A pesar de que no siempre se ha considerado a las organizaciones campesinas como interlocutores del Estado,[3] se sigue pensando que el Estado es un interlocutor de las organizaciones de productores aunque ya no se le considera como el único. Sus preocupaciones y diagnósticos se dirigen a las agendas del Estado pero también de los otros actores del desarrollo rural.

B. Propuestas y lineas de acción del movimiento campesino

Las propuestas del movimiento campesino parten del reconocimiento que los años 80 fueron una epoca de fuertes restricciones donde se produjo el pasaje de una economía con fiierte intervención gubemamental, a una economía de mercado en la que el Estado se retira y los subsidios se acaban. Se parte en todos los casos del reconocimiento que el retiro del Estado está generando vacios institucionales y que se debe Uenar esos vacios con un papel más protagõnico por parte del movimiento campesino. De ahi que se esten decidiendo nuevas orientaciones y nuevas lineas de acción.

Un primer tipo de propuestas reconoce que las situaciones diferenciales de los pequeños productores exige una politica igualmente diferenciada que incluya un diseño especifico para i) los pequeños productores con tierras desgastadas que permita recuperar esos suelos y evitar la migración a las ciudades, ii) los pequeños productores con tierras más fertiles a los cuales debe garantizárseles un apoyo que les permita materializar sus potencialidades y desarrollar estrategias de diversificación de la producción, iii) los pequeños productores minifundistas para los cuales la reconversión y la diversificación de actividades puede ser una via de reproducción. **En consecuencia se propone el instrumentar politícas diferenciadas para los diferentes tipos de productores**.

---

1. Fuera de la esfera productiva y en relación con las condiciones de vida y de reproducción de las unidades de producción, los movimientos campesinos empiezan a movilizarse progresivamente en tomo a temas ligades a mecanismos de distribución del ingreso, no directamente relacionados con la producción: salud, educación, vivienda.

2. Este es en particular el tipo de propuestas de la Sociedad de Agricultores Colombianos y de la CONTAG brasilena: darle a las acciones ima visión de largo plazo con base en ventajas competitivas y con inversión de largo plazo. La experiencia de las asociaciones en participación en México ha sido senalada como muy interesante a este respecto.

3.. En varios países, por ejemplo, no se les ha consultado ni han estado involucradas en la reformulación actual de los Estatutos Agrarios, ni en la reforma de los MAG. Sin embargo, las organizaciones han organizado seminarios para hacer orr sus puntos de vista sobre estos temas.

Esto último lleva a la necesidad de **producir la información de base para ese tipo de estrategia**: realización de un censo agrícola y de productores, apoyo a los trabajos de elaboración de catastros rurales, ete. Esto permitiria orientar de una manera más adecuada las acciones ligadas al desarrollo rural en el espacio de intersección de las acciones del Estado, el sector privado y las ONG. Este tipo de información ayudaria también a resolver un problema mencionado varias veces: la necesidad de imprimir una lógica de conjunto y una coherencia global en las estrategias regionales, municipales y dirigidas por la demanda. La información daria un marco acerca de lo que, en la estrategia, es posible, deseable y prioritario.

para producir ese marco, se requieren **procesos de diáiogo y concertación que permitan construir los consensos sobre lo que se desea emprender y sobre las responsabilidades respectivas de los diferentes agentes del desarrollo**. En algunos países, las organizaciones campesinas o los Estados han empezado a construir estos mecanismos de concertación.[1] **Cada** vez más, las acciones de las organizaciones campesinas pasan por mecanismos de diáiogo intenso con el Estado y con los otros actores del desarrollo, para que sus intereses, sus propuestas y sus principales lineas de acción sean incluidos en el modelo de desarrollo.

Este conjunto de temas (la producción de información, los procesos de concertación, el marco global del desarrollo rural y el papel respectivo de los diferentes agentes del desarrollo rural) son los ejes que permitirian construir un puente entre la modemización y el desarrollo. Su realización supone relaciones particulares entre los actores del desarrollo rural. Son estas relaciones que presentaremos a continuación, antes de sacar algunas conclusiones sobre el desafio del desarrollo rural.

3. EL PAPEL DEL ESTADO, DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES, DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS Y DE LAS ONG

Gran parte de la relación entre el Estado, las ONG, las organizaciones campesinas y los organismos intemacionales se define en el marco de los programas de cooperación extema. Las acciones de los diferentes actores pueden complementarse u obstaculizarse unas con respecto a otras. Se trata de encontrar las condiciones que permiten que el primer termino de la altemativa prevalezca. Estas condiciones tienen que ver con los objetivos, las caracteristicas y los temas de la cooperación (A) asi como con la claridad que se tenga acerca de los riesgos implicitos en la cooperación extema que se desarrolla actualmente en America Latina y el Caribe (B).

---

1. El Pacto en México, la Mesa de Diáiogo en Paraguay o los procesos de concertación sobre reforma agraria en Nicaragua son sölo algunos ejemplos.

A. La cooperación externa: razõn de ser y temas a desarrollar

La región de America Latina y el Caribe se encuentra, desde hace casi 15 anos, en una fase de estabilización macroeconömica y ajuste estmctural que ha provocado un aumento de la pobreza, un empeoramiento de la distribución del ingreso y el retiro voluntario o forzado del Estado de la esfera econõmica. Estos procesos se han desarroUado sin que se produzca simultáneamente, de una manera completa y coherente, una substitución adecuada por parte de los otros agentes del desarrollo. De ahi que aparezcan ciertos vacios institucionales en C importantes del desarrollo rural. La pregunta central hoy es entonces cómo cubrir esos vacios, sabiendo que no hay márgenes de maniobra ni voluntad explicita de regresar a los estados intervencionistas; sabiendo también que esos vacios no serán Uenados satisfactoriamente por la única acción de las fuerzas del mercado. **La cooperación externa** tiene un papel que jugar a este respecto.

De una manera general, se trata de que la cooperación extema pueda recuperar algunas de las caracteristicas más interesantes de las lineas de acción que ya se estan instrumentando en America Latina y el Caribe, al mismo tiempo que incide en el enriquecimiento del accionar estatal. No puede hablarse de cooperación extema adecuada a los objetivos del desarrollo si no se traduce en el **fortalecimiento de las instituciones públicas**. Pero tampoco puede aceptarse una cooperación extema que fortalezca al Estado como un objetivo en si mismo y no como un instrumento del **fortalecimiento de las organizaciones de productores**, con el **apoyo, en las áreas donde son más competentes, de las ONG.** La cooperación extema podrá entonces establecer un lazo con el desarrollo rural en la medida en que el eje de su diseño sea la **fortaleza institucional** de los estados y de las organizaciones de productores.(1) El grado en que se alcance este doble objetivo dependerá en gran medida de las caracteristicas y los temas que se desarrollen en el seno de la cooperación extema. ^Cuáles son los temas y caracteristicas deseables de la cooperación y en que medida concurren al fortalecimiento institucional?

i) Los temas de la cooperación externa

Un primer tema que destaca y que efectivamente puede, bajo ciertas condiciones, reforzar a las instituciones, consiste en apoyarse en el trabajo local y la proximidad que tienen las ONG con respecto a las problematicas de los productores, para poner a disposición de los estados la información y el conocimiento de las situaciones locales que no es posible obtener cuando se trabaja desde el punto de vista de las politícas globales y las estrategias de conjunto. Sobre esa base, podría también avanzarse en las altemativas de diseño institucional que permitan el desarrollo de las politícas diferenciales. Este tipo de relación supone, por supuesto, una relación de confianza entre los actores del desarrollo; relación que no siempre existe pero que se puede intentar construir progresivamente. Los organismos intemacionales tienen un papel que jugar en esta construcción, si logran que sus relaciones privilegiadas con alguno de los actores no se hagan en detrimento de los ámbitos de influencia de los otros.

---

1. Como lo veremos más adelante, cuando presentemos los riesgos de la cooperación extema, por ei momento se tiene la impresión que la fortaleza de uno de los actores (ONG) se obtiene en detrimento de otro de los actores (Estado), sin que se este seguro que esta situación sea la más adecuada para los otros actores (productores y sector privado).

Un segundo tema, que deberia respetar los criterios que acabamos de mencionar, y que parece contener grandes potencialidades de complementariedad entre los actores del desarrollo, tiene que ver con los programas de **asistencia técnica y de capacitación**. Hemos visto antes que los contomos de los nuevos ministerios de agricultura significan que estos se vuelven cada vez más normativos y menos operacionales, y que la operación de los programas es transferida a terceros. para que la complementariedad prevalezca sobre la concurrencia, las ONG deberian esforzarse por incluir en su trabajo de campo una sensibilización acerca de dicha normalización y, en todo caso, integrarla como un parámetro de sus intervenciones. Esto no significa que pierdan su especificidad de ser organismos **no gubernamentales** ni que deban transformarse en correas de transmisión, sino una relación de elemental respeto a las funciones que tiene el Estado en tanto que representante único del interés general. El respeto de la normalización y la regulación estatales,[1] permitiria superar dos criticas dirigidas frecuentemente al trabajo de las ONG: la ausencia de fiscalización y de coherencia global de sus acciones puntuales.

Como lo vimos antes, el tema de la **producción de información relevante, pertinente y adaptada a la heterogeneidad de las agriculturas latinoamericanas** puede ser un cuello de botella importante para la eficacia de las politícas públicas. Una solución a este problema ha sido la descentralización hacia los niveles locales de gobiemo y hacia operadores que estan cerca de los beneficiarios de las politícas, bajo el argumento de que ellos disponen de esta información por su proximidad con los beneficiarios de las politícas. Sin embargo, hemos insistido en el hecho de que esta solución no garantiza la coherencia global y, en el tema de la información, impide la socialización y el análisis de dicha información con una perspectiva más ampha. La necesidad de este tipo de información a la vez nacional y con suficiente fineza y matices locales es particularmente importante en lo que tiene que ver con la instrumentación de programas de **reforma agraria** como los propuestos en la primera parte de este documento, pero también tiene que ver con el diseño de los **programas focalizados** y con los análisis de **ventajas comparativas** en el marco de los bloques comerciales subregionales. La cooperación extema tiene ahi otro espacio de intervención donde claramente se cumple el papel de fortalecimiento tanto del accionar del Estado como de las estrategias productivas de los productores.

---

1. Que deberian incluir la participación de las ONG y de las organizaciones de productores en su elaboración y mejoramiento.

ii) Las caracteristicas de la cooperación externa

Hay una preocupación relativamente generalizada por parte de las autoridades de tutela del sector agrícola en America Latina y el Caribe por asegurar que sus instrumentos de intervención y, de una manera general, los programas de cooperación con organismos intemacionales tengan una dosis importante de **flexibilidad**, tanto en el diseño como en la instrumentación. Esta preocupación responde a la impresión que los programas de cooperación de los organismos intemacionales siguen respondiendo a una lógica de la oferta y que son propuestos a los gobiemos con pocas posibilidades de modificación por parte de los agentes nacionales y locales. De la misma manera, se piensa que las evaluaciones sobre dichos programas son en la mayor parte de los casos *expost* y que no permiten la adaptación continua de los programas en función de los resultados de una evaluación que podría ser simultánea al desarrollo del programa.

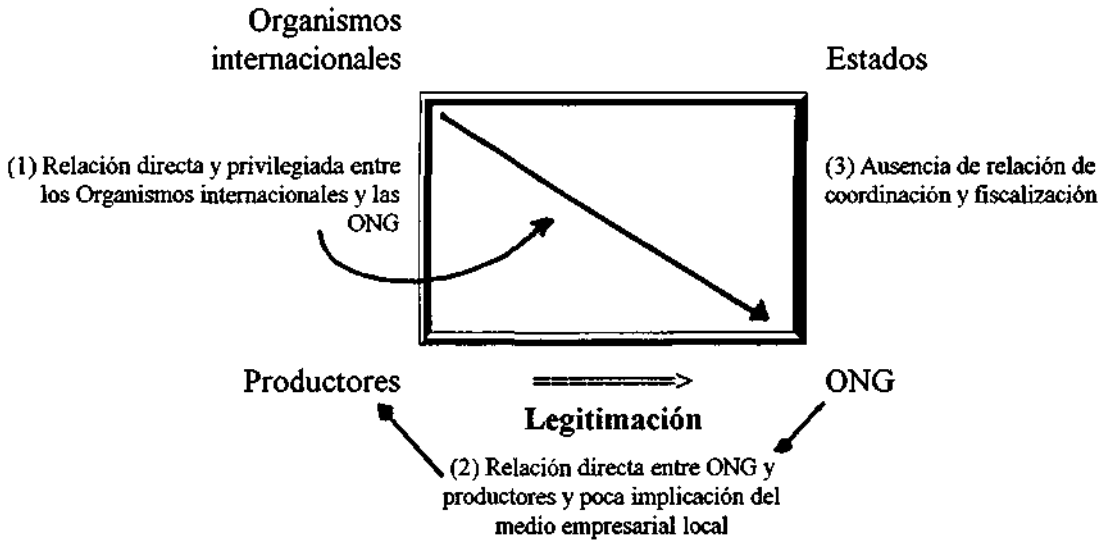
Otra caracteristica de la cooperación externa, que se reconoce como uno de los aspectos efectivamente interesantes de la manera en que esta se ha instrumentado en los últimos anos, es el énfasis puesto en la **coordinación interinstitucional**. Esta coordinación habia sido tradicionalmente dificil de lograr sobre la base únicamente de un impulso nacional; se reconoce el papel que ha jugado el impulso extemo en la organización y el funcionamiento de la coordinación. Debe senalarse sin embargo que esto se ha logrado en ocasiones recurriendo a una presidencialización excesiva de los programas, lo cual era necesario en el contexto de debilidad institucional de los ministerios, pero que ha tenido efectos sobre las capacidades de mediación de conflictos por parte de los ministerios sectoriales y de los gobiemos en su conjunto. La cooperación extema deberia ahora orientar sus esfuerzos hacia una **revalorización de los niveles intermedios de gobierno** y, en particular, de los ministerios sectoriales encargados del desarrollo mral, cooperando con ellos en sus esfiierzos por recuperar la capacidad de diálogo con las organizaciones de productores. Estas organizaciones mismas reconocen que la perdida de un interlocutor único, implicita en la debilidad institucional de los ministerios de agricultura, les dificulta hacer conocer sus demandas y en ocasiones formularlas adecuadamente.

El retiro del Estado lo ha alejado aun más de los espacios donde podian responderse preguntas centrales para la definición de las politícas públicas: i)^c6mo están financiándose los productores?; ii) ^c6mo están introduciendose en otros mercados y, en particular, en el mercado agroindustrial?; y iii) ?cómo están entrando en los mercados de tecnologia? Pareciera que sobre todas estas preguntas las ONG, en asociación con las organizaciones de productores y los organismos intemacionales, esten disponiendo de una capacidad de respuesta más oportuna que el propio Estado, e incluso de más recursos para aprovechar esta información. para constmir otros mecanismos de producción de información se requiere que los estados establezcan nuevas relaciones con la población objetivo de sus programas, involucrándolas desde el principio en el diseño de los programas. El desarrollo de los programas presidenciales focalizados ha aportado una cierta experiencia sobre la manera de tomar en cuenta desde el principio las demandas de los involucrados. No se ha ido sin embargo suficientemente lejos en la evaluación critica de estos programas y seria una de las principales caracteristicas de la cooperación extema en el futuro la de permitir un diálogo entre las diferentes experiencias nacionales, para apoyar la formulación de modelos de intervención comunes que se beneficien de los logros y los fracasos de cada pais.

B. Los riesgos de la cooperación externa

Durante los años de la substitución de importaciones y de las politícas que aun no eran calificadas de populistas, el circuito de la cooperación extema tomaba la forma de un triángulo con ciertas virtudes legitimadores para los estados, una capacidad reconocida de desarrollo de un medio empresarial local, ciertos beneficios para los beneficiarios de los programas financiados con fondos extemos y una renta institucional que alimentaba a las clientelas de los estados. Los tres ángulos del triángulo eran los organismos intemacionales, los estados y los productores agrícolas. El circuito flincionaba de tal manera que los Estados recibian las virtudes legitimadores de la cooperación extema.

El retiro del Estado, la denuncia de los desvios permitidos por dicho circuito y la creciente desconfianza de los organismos intemacionales en la capacidad de los estados para hacer llegar los beneficios de los programas a los más necesitados, hicieron surgir desde principios de los años 80 y con particular fuerza en los 90 un nuevo agente de desarrollo, las ONG. El triángulo se convirtio en un rectángulo.



Este rectángulo tiene sus particularidades y en ellas residen los principales riesgos de la cooperación extema. En primer lugar, la relación (1) tiende a bloquear la capacidad de los estados a imprimir a la cooperación extema una coherencia de conjunto en el seno de una estrategia global de desarrollo rural, asi como de ejercer sus funciones de normalización y de fiscalización sobre las acciones de las ONG. En segundo lugar, la relación (2) genera problemas con el sector privado que se siente desplazado de las oportunidades de negocios que abrian los mercados públicos en el triángulo tradicional. Esta misma relación tiene otros efectos más graves en la esfera politica: los mecanismos de legitimación del Estado son substituidos por una legitimación de las ONG que alimenta la desconfianza ya existente hacia los Estados, como consecuencia de la ausencia de la relación (3). Todo lo cual no concurre al fortalecimiento institucional del conjunto de actores del desarrollo rural. **El retiro del Estado se aparenta en esa medida a una expulsión del Estado**.

Este riesgo debe ser evitado restableciendo el equilibrio entre los actores del desarrollo rural y estableciendo entre ellos relaciones con más capacidad de dinamizarse y complementarse, en lugar de obstaculizarse. De no hacerse de esta manera, la cooperación extema corre el riesgo de caer en la dispersión de esfuerzos y en la perdida de un interlocutor con una visión de conjunto sobre los problemas y las estrategias (ei Estado). La debilidad institucional de este interlocutor no permitiria **deflnir y concertar con los otros sectores de la sociedad** una estrategia de desarrollo mral en el seno del modelo global de desarrollo. **El Estado es el único actor que puede proponer a toda la sociedad ese proyecto y negociario teniendo en cuenta los otros intereses de la sociedad**. Pero para ello se requiere que el Estado tenga la capacidad de hacerlo; la debilidad institucional y la desconfianza pueden impedir que lo logre.

Si bien se ha reconocido que el Estado no tiene porque ser el único agente de las politícas diferenciales y que se deberia implicar a los otros actores no sólo en la instrumentación de las politícas, sino en todo el proceso global de diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación, también debe reconocerse que **sólo el Estado tiene la capacidad de coordinador, flscalizador, y negociador de esta estrategia, porque sólo el puede pretender ser la sintesis del interés general**. Por ello, el desafio del desarrollo mral supone una recomposición del rectángulo descrito antes. Enfrentar este desafio no puede esperar; se trata de una tarea urgente que incumbe a todos los actores del desarrollo rural y que corresponderá a uno de ellos negociar con el resto de la sociedad.

C. Conclusión sobre el desaflo del desarrollo rural

El camino hacia el desarrollo rural está Ueno de obstáculos. Algunos son de naturaleza juridica, otros están relacionados con el marco institucional, y otros más están enraizados en los dispositivos económicos del modelo de desarrollo. A partir del análisis de los componentes de las politícas instrumentadas en America Latina y el Caribe es posible identificar algunos elementos conceptuales para construir consensos sobre el desarrollo rural. Ellos permiten mostrar que una **lógica rural** debe ser integrada al modelo de desarrollo seguido por la región en los últimos quince anos. El acompañamiento estatal necesario para promover esta lógica no dispone de todas las condiciones favorables al despliegue de sus potencialidades organizadoras. No nos referimos solamente a las condiciones presupuestales, aunque estas cuentan, sino más esencialmente al tramado institucional dentro del Estado y entre este y los otros actores del desarrollo que se necesitaria para construir el espacio del desarrollo rural.

Ha habido ciertamente algunos impulsos al desarrollo rural pero han estado muy marcados por una flierte politización de las acciones y no han logrado escapar a un enfoque de tipo clientelista. Se observa, incluso en los programas presidenciales focalizados que son la experiencia más avanzada de desarrollo de un nuevo modelo de intervención, una combinación inestable de viejas prácticas (autoritarismo y clientelismo) con nuevas modalidades de intervención (concertación, descentralización y focalización). Esta combinación no es la más adecuada para apoyar a los pequeños productores a mejorar sus niveles de vida. A lo más que llega esta combinación es a dar una mayor eficiencia a un enfoque del **desarrollo rural fundamentalmente asistencialista**.

Sin un enfoque más económico, productivo y tecnolõgico no es viable pensar que el desarrollo rural pueda tener un espacio de reproducción de largo plazo. Pero aun este enfoque no garantizaria el desarrollo si no se apoya en un **nuevo tejido de relaciones sociales**, donde las organizaciones de productores puedan jugar un papel protagõnico de promotores del desarrollo. Lo cual supone que se reconozca el papel eminentemente positivo de la **presión campesina, de sus movilizaciones y hasta del conflicto social.** El conflicto social **con mecanismos adecuados de mediación** es el mejor dispositivo de que disponen las sociedades modemas para estructurar las demandas y sintetizarlas en una configuración particular del interés general.

Sin embargo, la **debilidad institucional del Estado y/o de las organizaciones de *productores*,** *independientemente de la forma que esta torne (retiro, expulsión o*

substitución del Estado, represión, cooptación o desvalorización de las demandas de las organizaciones campesinas) **expresa el fracaso de la mediación**, sin la cual no puede haber consensos, ni estrategia de desarrollo rural, ni un modelo para orientar y darle sentido a la cooperación exteraa y a la acción valiosa pero limitada de las **ONG**. Por ello, parece imperativo enfrentar rápidamente el problema de la debilidad institucional y, a partir del fortalecimiento de los actores del desarrollo rural que hoy están más fragilizados, establecer nuevas relaciones con los actores que se han fortalecido en los últimos anos: i) la relación entre los organismes interaacionales y las **ONG** demanda una mediación del Estado; ii) la relación entre las **ONG** y los productores deberia pasar por una inclusión de las competencias empresariales locales; iii) las relaciones entre los productores, el sector privado y el Estado, por un lado, y entre este último y los organismos intemacionales debe llevar a la construcción de una nueva alianza; iv) por último, la relación entre el Estado y las **ONG** debe basarse en la confianza mutua y el reconocimiento de las funciones especificas que cada uno está Uamado a cumplir en la sociedad. La fortaleza institucional asi construida permitiria **llenar más adecuadamente los vacios institucionales** que están impidiendo superar el enfoque asistencialista del desarrollo rural. también permitiria pasar del apoyo puntual a las estrategias de sobrevivencia que ha prevalecido hasta ahora hacia una **politica de creación de actividades productivas y rentables en el campo.** Permitiria finalmente comenzar a **comprender los distintos procesos de acceso a los recursos asi como los mecanismos de su institucionalización**, para actuar sobre dichos procesos sobre la base de **un lazo fuerte y regional entre Estado y campesinos**. Todo lo cual es quizá la manera más sintetica y justa de definir el desarrollo

BIBLIOGRAFIA

1. ADAMS D./GRAHAM D., "A critique of traditional agricultural credit projects and policies", in EICHER C/STAATA J., Agricultural development in the third worid, The John Hopkins University Press, 1984

2. ADAMS D.A^OGEL R., "Rural Financial Markets in Low Income Countries: recent controversies and lessons", in Worid Development Vol. 14, N° 4, 1986

3. AYALA, J., Limites del mercado. Limites del Estado. Una revisión de los enfoaues v modelos sobre el intervencionismo estatal, mimeo. 1992.

4. BARDHAN P., "The new institutional economics and development theory: a brief critical assessment", Worid development Vol. 17, N° 9. 1989a

5. BARDHAN P.. The economic theorv of aerarian institutions, Clarendon Press, Oxford, 1989

6. BERTRAND J.-P./HILLCOAT G., Politiques agricoles, politiques macroeconomiques et competitivite du Bresil et de TArgentine sur les marches agricoles et agro-alimentaires intemationaux, INRA, noviembre 1990.

7. DA COSTA DELGADO G.. Capital financiero e agricultura no Brasil, Ed. Unicap/ICONE. S. Paulo, 1985.

8. DALUACOUA F./BLUMENSCHEIN F., "Agricultura, liquidez v recessao", in Estudos económicos, Sao Paulo. Enero/abril 1985

9. DELGADO G.. Subsidios metodologicos para analise disenho e excucao de politícas agrícolas ne America Latina, FAO, 1992

10 .DE TERESA Ana Paula, "Radiografia del minifundismo: población y trabajo en los valles centrales de Oaxaca 1930-1990", mimeo, México, 1995

11 . DORNBUSCH R. ET HELMERS C.H. (Editors). The open economv: tools for policy makers in developing countries. Washington D.C., EDI Series in Economic development 1988.

12 . D'SILVA EMMANUEL/BYSOUTH KAYE, Povertv alleviation through agricultural proiects. EDI Policy Seminar Report N° 30, Washington, 1992

13 .FAO. politícas de precios agrícolas, Roma, 1987. Colección FAO Desarrollo económico v social, N°42.

14 .FAO. Potencialidades del desarrollo agrícola v rural en America Latina v el Caribe. Informe principal, Roma. 1988.

15 . GORDILLO DE ANDA G., "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global: hacia un nuevo modelo de desarrollo para el campo". in Comercio Exterior, vol. 40, N° 9. septiembre de 1990

16 . GUILLAUMONT Patrick, "Politiaue d'aiustement et developpement agricole", Economic rurale. N° 216, Paris, 1993.

17 .HOFF K./STIGLITZ J., "Imperfect Information and rural credit markets-puzzles and policy üerspectives", in The worid bank economic review. vol. 4. n° 3, 1990

18 . HIRSCHMAN, A.. The rise and decline of development economics. in "Essavs in Trespassing". Cambridge University Press, New York, 1981.

19 . HYDEN. G.. State and nation under stress. Forum for utviklings-studier. No. 6-7. 1988.

20 . INDAP. "Camino al 2000: lineamiento estrategico". mimeo, Santiago de Chile. S/F

21 .KNUDSEN et. ai.. Redefining the roie of govemment in agriculture for the 1990s. World Bank Discussion Papers, N° 105, 1990.

22 . KRUEGER A./SCHIFF M./VALDES A.. The political economv of agricultural pricing policy, Vol. 1, World Bank, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1991.

23 . PISCHKE J.D. Von/ADAMS D./DONALD G., Rural financial markets in developing countries: their use and abuse. The John Hopkins University press. S/F.

24 . PISCroCE J.D. Von/HEFFERNAN P./ADAMS D., "The political economy of specialized farm credit institutions in low-income countries", Working papers N° 446, World bank, 1981.

25 . RAVAILLON M., "Reaching the poor through rural public employment: a survey of theoiy and evidence", World Bank Discussion Papers. N° 94. Whasington. 1990.

26 . REYDON B. P., "La intervención del mercado de tierras: posibilidades v limitaciones", mimeo. UNICAMP/FAO, S/F.

27. SALAMA P., "De quelques legons économiques de Thistoire latino-américaine récente", mimeo. Paris, 1995.

28. SIAMWALLA A. et alli, "The thai niral credit svstem: public subsidies, private information and segmented market". in The world bank economic review, vol. 4, n° 3, 1990

29. SMITH. L. Y THOMSON, A., The roie of public and private agents in the food and agricultural sectors of developing countries, Economic and Social Development Paper No. 105, FAO, Rome, 1991.

30. SUNKEL O./ZULETA G., "El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los afios noventa", en Revista de la CEPAL, N° 42. Santiago, 1990.

31. THIESENHUSEN W., "Land Reform in Latin America: Lessons for the Present", FAO Conference, Sao Paulo. 1995.

32. VINING. A. R. Y WEIMER, D. L., Government supplv and govemment production failure: a framework based on contestabilitv. Journal of Public Policy 10(1): 1-22, 1990.

33. VUSKOVIC P., politícas macroeconõmicas v desarrollo rural en America Latina. PROCAPLAN, Agosto, 1990.

PERSONALIDADES ENTREVISTADAS DURANTE LA MISiÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

ASUNCION, PARAGUAY

1. Katifa Cekalovic, Representante Residente del PNUD
2. Hugo Halley, Presidente del Instituto de Bienestar Rural
3. Tomas Palau, Consultor
4. Gerardo Lopez, Vice-ministro de agricultura en el MAG
5. Gladys Torres, Dirección general de planificación del MAG
6. Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
7. Jose Pappalardo, Presidente del Fondo de desarrollo campesino (FDC)
8. Luis Galeano (CEPES), Alex Barril (IICA) y Genoveva Ocampos (BASE-ECTA)
9. Jose Agustin Riveros, BID-Paraguay
10 Sr. Dietze, Dirección general de planificación del MAG
11 Coordinación Red ONG Rurales

BRASILIA, BRASIL

1. Richard Fuller, FAOR-Brasil
2. Guilherme Delgado, IPEA
3. Antonio Americo Ventura, Director en el INCRA
4. Carlos Luis de Miranda, Representante del IICA
5. Ludigero Monteiro, Director del DATER-MAARA y Edson Teófilo, Asesor
6. Elim Dutra, Director de la Agencia brasilena de cooperación (ABC)
7. Carlos Guanziroli, Consultor FAO
8. Brasilio Araujo Neto, Presidente del INCRA
9. Guilherme Dias, Secretario de politícas agrícolas, MAARA
10 Avelino Ganzer, CONTAG

QUITO, ECUADOR

1. Mariano Gonzalez Portes, Ministro de Agricultura y de ganaderia
2. Augusto Miranda, Subsecretario de desarrollo rural, Ministerio de Bienestar Social
3. Angel Sedeni, Subdirector del INDA
4. Susana Poats, Coordinación Programa Desarrollo Sostenible, FLACSO

5. Pedro Araujo, Director Encargado, y Eduardo Moracho, Instituto Nacional Capacitación Campesina (lICA) de
6. Julia Almeida y Ma. Augusta Moscoso, MAG
7. Luis Rodriguez, Director del Centro ecuatoriano de servicios agrícolas (CESA)
8. Ramon Epinel, Director del FINAGRO
9. Francisco Rhon, Director de CAAP

lO.Julio Chang, Asesor del Ministro de agricultura

BOGOTA, COLOMBIA

1. Gabriel Martinez, Secretario general de la Sociedad de agricultores de Colombia (SAC)
2. Mario Gonzalez, Director del Fondo DRI
3. Tiberio Alzate, Manuel Ramos y Gustavo Restrepo, Instituto Colombiano Reforma Agraria (INCORA) de
4. Jorge Garcia, Viceministro de desarrollo rural en el Ministerio de agricultura

MANAGUA, NICARAGUA

1. Bruno Sanguinetti, Oficial a Cargo de la Representación de la FAQ en Nicaragua
2. Mario Gonzalez y Luis Miranda, Dirección general de información y apoyo la a producción, Ministerio de agricultura y ganaderia (MAG).
3. Jáime Cofre, Asesor del Ministro y Carlos Guillen, Director General de planificación del Instituto Nicaraguense de Reforma Agraria (INRA).
4. Ignacio Velez, Director del Plan Nacional de Desarrollo Rural (PNDR)
5. Salvador Robelo, Viceministro del Ministerio de agricultura y ganaderia
6. Responsables de relaciones intemacionales y capacitación de la UNAG
7. Carlos Cerda, Sub-gerente de programación econõmica, Banco Central Nicaragua de

PORT-AU-PRINCE, HAITI

1. Sefiores Boutin y Conde, Asesores del Ministro de la planificación y de cooperación extema la
2. Frangois Severin, Ministro de Agricultura, de recursos naturales y de desarrollo rura
3. Bemard Etheart, Director del Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INARA)
4. Philippe Mathieu, Director general adjunto, Ministerio de Agricultura
5. Dominque Seurin, Experto TCP Reestructuración del Ministerio de agricultura
6. Gerard Mathurin, Responsable de la Comisión presidencial para la reforma agraria y de INTER-OPD (agrupación de ONG)