



LA ECONOMIA CAMPESINA EN LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO



IICA
SDP-10
1989

10 Febrero, 1989
SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS

¿QUE ES EL IICA?

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

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del Hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA los de estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 31 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

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

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 12 Países Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar importantes recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del Hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1991, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional.

Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco áreas fundamentales que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercialización y Agroindustria; y Salud Animal y Sanidad Vegetal.

Estas áreas de acción expresan, de manera simultánea, las necesidades y prioridades fijadas por los mismos países miembros y los ámbitos de trabajo en los que el IICA concentra sus esfuerzos y su capacidad técnica, tanto desde el punto de vista de sus recursos humanos y financieros como de su relación con otros organismos internacionales.

Son países miembros del IICA: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Países Observadores Permanentes: Austria, Bélgica, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, República Arabe de Egipto, República de Corea y República Federal de Alemania.



PLAN DE ACCIÓN CONJUNTA PARA LA
 REACTIVACIÓN AGROPECUARIA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LA ECONOMIA CAMPESINA EN LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO

10 Febrero, 1989
SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS

This One



8PLT-QFA-SKJY

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

Derechos Reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

La responsabilidad por las opiniones emitidas en esta publicación corresponde exclusivamente a sus autores.

Levantado de texto: Depto. de Composición de Texto, IICA
Montaje de texto: Olman Trigueros
Diseño de cubierta: Mario Loaiza
Editora de la obra: Danielle Trottier
Editor de la Serie: Michael J. Snarskis

IICA

SDP-10 Instituto Interamericano de Cooperación para la
Agricultura. San José (Costa Rica). Programa
III.

La economía campesina en la reactivación y el
desarrollo agropecuario. - San José, C.R. ; IICA,
1989.

85 p. - (Serie Documentos de Programas / Ins-
tituto Interamericano de Cooperación para la
Agricultura, ISSN 0046-0028 ; no. 10).

1. Pobreza rural. 2. Campesinos. 3. Desarrollo
rural - Políticas y programas. 4. Economía cam-
pesina. I. Título. II. Serie.

AGRIS E10



DEWEY 330

SERIE DE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS No. 10
ISSN 0046-0028

IICA
SDP-10
-1989

INDICE

	Pág.
PRESENTACION	5
RESUMEN	7
1. LA POBREZA RURAL	9
El escenario macroeconómico de la pobreza rural	9
Contexto estructural de la pobreza rural	10
Pobreza rural y urbana	12
Orígenes de la pobreza	17
2. HETEROGENEIDAD Y ESPECIFICIDAD DE LA POBREZA RURAL	23
Pequeño agricultor campesino	23
Asalariados rurales	34
Población indígena	36
Mujer y juventud rural	37
3. POLITICAS Y PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL	38
Políticas sectoriales de desarrollo agropecuario	38
Políticas de modernización	39
Programas de desarrollo rural	40
4. EFECTOS DE LA CRISIS ACTUAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA ECONOMIA CAMPESINA	47
Políticas de ajuste y diferenciación campesina	48
Organización campesina y capacidad de negociación	53

5. ESTRATEGIA PARA FORTALECER LA PARTICIPACION DE LA ECONOMIA CAMPESINA EN EL PROCESO DE REACTIVACION DEL SECTOR AGROPECUARIO	55
Funciones de la economía campesina	55
Condiciones básicas para asegurar la participación de la economía campesina en el proceso de reactivación del sector	60
Política diferenciada para el sector campesino	64
Características que deben internalizar los programas o proyectos de desarrollo rural. . .	76
BIBLIOGRAFIA.	79
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS DE LOS CUADROS	83

PRESENTACION

Frente a la actual situación de crisis, la solución de los problemas relacionados con el sector rural requiere de políticas bien estructuradas que contribuyan a superar las causas de la pobreza rural y a la reactivación de las economías de América Latina y el Caribe.

A pesar de los innumerables esfuerzos que han sido realizados para combatir la pobreza, han persistido las medidas asistencialistas, compensatorias e inadecuadas. Las transformaciones en América Latina y el Caribe (ALC) se han caracterizado por ser un proceso concentrador y excluyente si se toma en cuenta que en 1985 los pobres en la región alcanzaron 163 millones, de los cuales el mayor porcentaje corresponde a la población rural constituida por pequeños productores, minifundistas y campesinos sin tierras.

Los resultados de las experiencias en ALC en la aplicación de políticas, programas y proyectos orientados a resolver las causas de la pobreza rural no son satisfactorios, a pesar de los énfasis que en determinados momentos se dieron a acciones como desarrollo de la comunidad, reforma agraria y desarrollo rural integral.

La crisis económica de los años 80 tiene efectos que se manifiestan en la profundización de la inseguridad de la economía campesina, debido a que la capacidad productiva y la productividad de un creciente número de campesinos ha disminuido aún más y así el aprovechamiento potencial de su mano de obra. Como efecto de la crisis el mercado laboral se ha modificado, presentándose mayores tasas de desempleo y subempleo. Además, las propuestas de estabilización y ajuste que han entrado en vigor en la mayoría de los países de ALC afectan de manera diferente al campesinado.

En situaciones adversas se debe considerar con mayor detenimiento la capacidad productiva de los distintos estratos de productores: grandes, medianos y pequeños. Estas consideraciones permitirán reafirmar la necesidad de reactivar la agricultura tomando en cuenta la importancia y la función preponderante de la agricultura campesina en el desarrollo de ALC. La reactivación de la agricultura debería basarse en estrategias de acción diferenciada y que al estar dirigidas a los distintos estratos de productores conlleven como elemento central de su dinámica el crecimiento económico global.

Es con estos antecedentes que los Ministros de Agricultura de América Latina y el Caribe, en su declaración de Ottawa han reiterado su convicción sobre la necesidad de realizar cambios estructurales en las economías de los países de ALC, que sean coincidentes con un adecuado ritmo de crecimiento y desarrollo económico, y que no sancionen a los sectores más postergados.

La situación de crisis impone la revisión profunda del modelo de desarrollo que ha prevalecido en nuestros países durante muchos años, con el propósito de implementar acciones que permitan tomar la senda del desarrollo y superar el atraso, la pobreza y la desnutrición. Será necesario redefinir las áreas de acción estatal y mejorar la complementariedad con el sector privado; modificar las normas jurídicas que regulan la actividad pública, mejorar la capacidad gerencial y empresarial de la gestión oficial y favorecer la descentralización operativa donde sea conveniente.

Para el logro de estos propósitos está implícito el compromiso de superar las causas de la pobreza rural sin insistir en medidas aisladas y parciales, sino al contrario manejando las estrategias y políticas en forma diferenciada para los diferentes estratos de productores agropecuarios.

Cualquier estrategia que tenga como objetivo fortalecer la participación de la agricultura campesina en el proceso de reactivación, debe incorporar elementos básicos que orienten tanto la formulación de políticas como la definición de programas y proyectos específicos para este subsector. Estos elementos básicos deben ser determinados a partir del potencial y las características de la economía campesina, sus tendencias estructurales, las experiencias de programas y proyectos de desarrollo, y en el contexto de la crisis económica, financiera y social.

El enfoque de políticas diferenciadas debería tener como objetivo atacar la pobreza rural y fortalecer la participación del campesinado en el proceso de reactivación, inclusive compatibilizando la política económica global con aquella orientada al subsector campesino. Es necesario enfatizar que este enfoque no fue plenamente realizado en la concepción y ejecución de los programas de desarrollo rural.

La implementación de las políticas diferenciadas debería acompañarse de medidas para la modernización del sistema institucional del sector público, de incentivos a la organización y participación campesina a través de la capacitación, la concertación con los servicios no gubernamentales, de acceso a la tierra, de diversificación de las actividades productivas y generación de empleo, y de la creación y fortalecimiento de fondos especiales para el financiamiento de acciones de desarrollo rural para potenciar la economía campesina.

Este documento fue preparado como base para discusión de los participantes del Seminario Internacional sobre "El Papel de la Economía Campesina en la Reactivación y el Desarrollo Agropecuario", realizado en la Sede Central del IICA del 15 al 18 de setiembre de 1988.

Este seminario es parte del programa de seminarios promovidos por el Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural (PROADER), cuyo objetivo central es promover la discusión en torno a temas de relevancia dentro del gran espectro del desarrollo, con el afán de ir generando un marco teórico, conceptual y metodológico que contribuya a la formación del conocimiento en este tema específico.

El PROADER se complace en ofrecer a las instituciones y a los técnicos que realizan actividades en Desarrollo Rural este documento como contribución a este importante campo temático.

Fausto Jordán Bucheli
Director Programa III
Organización y Administración
para el Desarrollo Rural

RESUMEN

La estructura de la economía campesina se caracteriza por su permanente proceso de diferenciación. Así, el campesino puede categorizarse como pequeño agricultor asentado en explotaciones, como propietario, arrendatario, aparcerero, colono, ocupante precario o asignatario de la reforma agraria y finalmente como asalariado rural.

Este grupo cuenta con peculiaridades socioeconómicas y culturales, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes: ejecuta actividades agrícolas con doble función productora y consumidora; utiliza intensivamente la mano de obra familiar, al mismo tiempo que usa capital en forma limitada; y produce fundamentalmente para el autoconsumo, con variada participación en el mercado.

La composición del sector campesino presenta en su interior un grado de heterogeneidad relativamente grande, determinado por la disponibilidad de activos en cada familia, así como por la inserción de su unidad productiva en el mercado. Ambos definen el potencial de capitalización y de crecimiento de la unidad productiva. Esta diferenciación permite caracterizar subcategorías en función de su capacidad de generar y retener excedentes. Así, en un extremo del *continuum* estarían localizadas aquellas unidades productivas sin potencial de capitalizarse, mientras que en el otro extremo se encontrarían unidades productivas con capacidad de transformarse en empresas comerciales.

La crisis económica por la cual atraviesan los países de América Latina y el Caribe ha afectado el sector agrícola en general y de manera particular los sectores de pequeños productores. De hecho, las tasas de crecimiento para el sector agropecuario cayeron del 3.3% y 3.6% en las décadas del 60 y 70 respectivamente, a poco más de 1% en los 80. Por otra parte, la crisis se refleja en un deterioro generalizado de los indicadores económicos y sociales: de manera particular se observa un desequilibrio en la balanza de pago y una caída significativa de la tasa de inversión, así como el aumento del desempleo y subempleo, incrementos de los índices de inflación y pérdida en los niveles de los salarios reales. Estos problemas han afectado con diferente grado de intensidad los diversos estratos de la población rural y urbana. De hecho, la pobreza rural se ha agudizado en aquellos países donde la proporción de la población campesina minifundista y sin tierra es mayor. El aumento del número de minifundios se ha acelerado en la mayoría de los países, mientras que el promedio del área explotada por estas unidades se ha reducido drásticamente. Es decir, como resultado de la crisis, la capacidad productiva y la productividad de un creciente número de campesinos han disminuido aún más, así como el aprovechamiento de su mano de obra. Por su parte, el mercado de mano de obra se ha modificado sustantivamente,

generándose mayores tasas de desempleo y subempleo, al mismo tiempo que las actividades productivas se convierten en una importante fuente de ingresos.

Los efectos nocivos de la crisis se han visto empeorados por la aplicación indiscriminada de políticas de ajuste sectorial, sin considerar su impacto sobre los diferentes estratos sociales.

En el contexto de crisis actual, la heterogeneidad del sector agropecuario demanda soluciones específicas que se adecúen a las diferencias inherentes encontradas en el sector. Esta aserción surge de la experiencia de las últimas décadas en las cuales se ha insistido en aplicar políticas con “aparente” cobertura general, pero que han fracasado por su falta de especificidad.

La única manera de conseguir la incorporación de este amplio subsector (120 millones de personas) de los países de América Latina y el Caribe al proceso de reactivación de la agricultura, es a través de la utilización de políticas que consideren las diferencias entre las diversas categorías de productores rurales. Si se desea potenciar la capacidad productiva del subsector campesino, –vía seguridad alimentaria, creación de fuentes de empleo, generación de divisas y el incremento de los vínculos intersectoriales–, es necesario determinar previamente los posibles impactos que las diversas políticas pueden tener sobre las diferentes categorías de productores.

Esta propuesta exige plantear de manera armónica y coherente la política macroeconómica global con la política sectorial, incorporando explícitamente la heterogeneidad y la especificidad de los diferentes estratos de pequeños agricultores campesinos y asalariados.

LA POBREZA RURAL

El Escenario Macroeconómico de la Pobreza Rural

La evolución de la economía de América Latina y el Caribe (ALC) durante la década del 80 sufrió un deterioro acentuado con respecto a las dos décadas precedentes; en efecto, la tasa promedio de crecimiento del PIB cayó del 6% en los años 60 y 70 al 1.5% en los 80.

El problema crónico de la inflación alcanzó niveles críticos durante la década de los 80, superando el 500% en los casos de Argentina, Brasil y Bolivia en sus peores momentos. En promedio ésta alcanzó el 30%.

La tasa de desempleo ha aumentado de manera sensible, al mismo tiempo que los salarios se han deteriorado drásticamente. Como resultado de ello, las condiciones de pobreza se han incrementado sustancialmente con relación a los años sesenta.

Por otro lado, la contracción de la tasa de crecimiento del PIB y las políticas de ajuste estructural adoptadas por los países con el objeto de contener los abultados déficit gubernamentales, han determinado serias limitaciones en el gasto público. Situación que se ve agravada por el enorme peso del servicio de la deuda externa y el deterioro de los términos de intercambio.

Este cuadro es el resultado, en gran parte, de dificultades estructurales en los países, agudizadas por el agotamiento de la estrategia de desarrollo que privilegió la sustitución de importaciones y por las alteraciones sustanciales en la década de los 80 de factores externos vinculados al comercio y al movimiento financiero internacional. Este último transformó en exportadores a los países de ALC, hasta entonces importadores netos de capital. De esta forma, en 1978 estos países importaron 16 000 millones de dólares; ya en 1985 exportaban 29 000 millones de dólares anualmente.

Para el sector agropecuario el efecto de la crisis ha representado el deterioro del comercio y de los precios internacionales de los 15 principales productos (ocho de clima templado y siete tropicales) que disminuyeron entre el 25% y el 60%. Entre las causas estructurales de esta situación, se pueden citar las políticas proteccionistas, la nueva tecnología que viabilice la sustitución de productos tradicionales, el aumento de la oferta de los países desarrollados y la caída de la demanda por productos tradicionales en los países desarrollados.

Como resultado de este proceso la producción agropecuaria que presenta tasas de crecimiento del 3.3% y el 3.6% en las décadas del 60 y el 70 respectivamente, cayó drásticamente a poco más del 1% en los 80.

La crisis de los ochenta también modificó sustancialmente las tasas de crecimiento de la economía, con diferencias significativas entre sus sectores. De manera que las tasas de crecimiento observadas en el sector agropecuario durante este período duplicaron la del resto

de la economía (1.9% versus 1.0). No obstante la tendencia de ambas, éstas fueron inferiores a las tasas de crecimiento de la población. Sin embargo, el sector agropecuario mostró mayor capacidad de adaptación a las circunstancias adversas. Esto se debió, en parte, a los incentivos de política para incrementar la producción de bienes comercializables y la reducción en consumo interno debido a la pérdida en ingresos reales de la población.

En este contexto durante los últimos cinco años, la balanza comercial del sector mejoró significativamente, al mismo tiempo que el sector agropecuario se convirtió en un generador importante de divisas vía exportaciones y la sustitución de importaciones de alimentos como resultado también del aumento de su producción.

Por otra parte, la crisis también obligó a serios ajustes en las tasas de cambio a través de devaluaciones sucesivas; éstas superaron los cambios en la relación de precios domésticos/internacionales, sirviendo como incentivo a la producción de bienes exportables.

Contexto Estructural de la Pobreza Rural

Las transformaciones de la estructura productiva latinoamericana ocurridas en las últimas décadas están asociadas a una serie de cambios que constituyen el escenario en el cual se inserta la pobreza rural.

En términos generales, estas modificaciones se reflejan en el incremento y composición del producto interno bruto total en ALC, que en términos reales en 1980 era cinco veces mayor que en 1950. De hecho, en los países más influyentes de la región, la industria manufacturera emerge como el sector dominante de las economías. En estos países, la producción industrial se concentra en bienes de consumo durables y de inversión. Al mismo tiempo se observa la emergencia de empresas tecnológicamente avanzadas, vinculadas a empresas transnacionales o a empresas públicas concentradas en sectores claves, tal como la industria química, metales básicos, automóviles e ingeniería, además de industrias básicas.

Sin embargo, este proceso asumió características diferentes en un grupo significativo de otros países de la región, en los cuales la industria desarrollada se orientó al acabado final, utilizando como materia prima productos importados semielaborados. Esto redundó en la formación de un sector industrial de proporciones relativas considerables.

Los cambios en la estructura productiva señalados anteriormente trajeron consigo las siguientes transformaciones:

Cambios en la estructura de la población económicamente activa (PEA)

Aunque el crecimiento promedio de la población ha venido disminuyendo durante las últimas tres décadas, su estructura por edad se ha modificado drásticamente como resultado de la disminución de la tasa de mortalidad infantil, con un incremento relativo mayor de los grupos más jóvenes de la población. Este fenómeno ha viabilizado la disponibilidad de este contingente para incorporarse al mercado de trabajo, generando un aumento significativo en la PEA total.

Por otro lado, los grandes movimientos de la población rural hacia los centros urbanos han provocado también modificaciones en la fuerza de trabajo total. En efecto, se observa una

disminución de la importancia relativa de las ocupaciones agrícolas en la PEA; mientras en 1950 el 54% del total de la fuerza de trabajo era agrícola, ésta se redujo a poco más del 41% y ya en 1980 no superó el 30%.

Cuatro grandes procesos son indicadores de los cambios en la estructura de empleo agrícola y rural: a) transferencia masiva de la fuerza de trabajo desde el sector agrícola a otros sectores de la economía; b) cambio de la importancia relativa de los trabajadores por cuenta propia, así como de los asalariados; c) sustitución de los trabajadores permanentes por temporales; y d) incremento de la importancia de las ocupaciones rurales no agrícolas.

Transformaciones de los patrones de desarrollo

El modelo de crecimiento económico adoptado por la mayoría de los países tuvo como estrategia la transferencia de excedentes del sector agropecuario hacia el industrial. De hecho, las políticas económicas implementadas se concentraron prácticamente en la viabilización de mecanismos de transferencia de recursos hacia fuera del sector agropecuario. Así, la modernización se extendió a este sector para fortalecer el proceso de transferencia de recursos a los otros sectores de la economía.

La consecuencia natural de este fenómeno ha sido el crecimiento de las ciudades y el predominio cuantitativo de la población urbana, lo cual ha hecho que éstas continúen siendo el asiento del poder y la toma de decisiones políticas. Esto ha conducido a un mayor grado de organización y reivindicación de la población urbana, lo cual ha llevado a que las políticas gubernamentales favorezcan la agudización de la brecha de los niveles de vida entre el sector urbano y el rural. Este proceso fue acompañado por el incremento de los niveles de ingresos urbanos, por modificaciones en la estructura de la demanda, el fortalecimiento de la clase media y los subsecuentes cambios en las costumbres y estilo de vida.

Transformación en la estructura socioeconómica y productiva del sector

Algunas características económicas derivadas del proceso de desarrollo agrícola reciente son indicadores de las transformaciones en la estructura socioeconómica del sector: el crecimiento en dos veces y media del producto interno agrícola entre 1950 y 1980, unido a la caída constante de la tasa de incremento de la producción de alimentos; la disminución de la participación de la agricultura en el PIB; la modernización tecnológica resultante del aumento en el uso de fertilizantes y maquinarias; los cambios provocados por la diversificación de la estructura productiva agropecuaria; el aumento de las exportaciones agrícolas; y los efectos sobre el desarrollo sectorial como consecuencia de los cambios que han ocurrido en el mercado internacional.

Además, es importante enfatizar que esos cambios forman parte de un proceso más amplio, identificado como la profundización del grado de desarrollo del capitalismo en el agro. Este proceso trae como consecuencia la integración de las actividades financieras e industriales con las agropecuarias, el aumento de la heterogeneidad y la diversificación del sistema productivo sectorial, y las modificaciones y mayor complejidad del sistema de estratificación social rural.

En términos productivos, por lo menos seis hechos corroboran los logros alcanzados por el sector agropecuario entre 1950 y 1984:

- expansión de la superficie plantada en más de 200 millones de hectáreas;
- crecimiento de las plantaciones permanentes y semipermanentes de 10 a 18 millones de hectáreas;
- incorporación de cultivos temporales que hace 30 años eran poco significativos; tal es el caso del arroz y el sorgo que en 1950 ocupaban apenas tres millones de hectáreas, en la actualidad ocupan junto con el maíz 25 millones de hectáreas. El cultivo de maíz se incrementó en 10 millones de hectáreas y las leguminosas y tubérculos doblaron la superficie plantada alcanzando 12 millones de hectáreas durante este período;
- aumento de la producción bovina en 120 millones de cabezas, en cuanto la producción de carne porcina y aves se incrementó 8 y 15 veces respectivamente;
- incremento del área bajo riego en siete millones de hectáreas; y
- crecimiento del parque de tractores de 125 mil para un millón de unidades. La utilización de fertilizantes químicos y plaguicidas se incrementó en alrededor de 25 veces.

Persistencia de las desigualdades económicas y sociales

No obstante los impresionantes resultados desplegados en el aparte anterior, las transformaciones descritas se han caracterizado por ser parte de un proceso con tendencias concentradoras y en casos extremos hasta excluyentes. De hecho, estos cambios son por naturaleza dinámicos y por ende han propiciado un mayor grado de movilidad entre grupos sociales, llegando a fortalecer en algunos países la clase media rural cuya fuente principal de ingresos es la realización de productos para la agroexportación. Sin embargo, la dinámica de este proceso ha también contribuido a la persistencia de altos porcentajes de población a niveles inferiores a la línea de pobreza extrema.

En efecto, se estima que en 1960 la población pobre llegaba a los 110 millones de personas, o sea el 51% del total de la población. Aunque este porcentaje disminuyó a 35% en 1980, en términos absolutos los pobres continuaron aumentando para alcanzar los 165 millones en 1985 (PNUD 1988:9).

Las cifras dejan entrever el empeoramiento creciente de estos grupos sociales; se observa que el número absoluto de personas bajo el nivel de pobreza extrema continúa creciendo rápidamente. Durante el período 1960-1980 esta categoría se incrementó en 50%, mientras que sólo en el primer quinquenio de los 80 este porcentaje ya llegó al 25% (PNUD 1988:9).

Pobreza Rural y Urbana

Se estima que el número de *pobres urbanos* aumentará de 47 millones de personas en 1970 a más de 102 millones en el *año 2000*; al mismo tiempo que los *pobres rurales* pasarán de los 65 millones observados en 1970 a casi 70 millones en el próximo milenio. Esto resulta de tasas anuales de crecimiento de la población urbana pobre de 2.6%, mientras que la rural

crecerá a tasas poco mayores del 0.2%, o sea, el *total de pobres* en ALC sobrepasará los 170 millones (Cuadro 1). Por otro lado, las tasas de incidencia de pobreza rural duplican a las observadas en el sector urbano, es decir el 57 y el 26% respectivamente (Cuadro 2).

Los estudios realizados por la División Agrícola Conjunta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (CEPAL/FAO) permiten caracterizar tanto las dimensiones como la evolución de la pobreza rural en ALC (Cuadros 3 y 4). Estas cifras dejan entrever tres aspectos importantes con respecto a las tendencias de la pobreza rural y urbana: a) existe una situación de marginalización generalizada; b) agudización de las precarias condiciones de vida de los pobladores rurales; c) la tendencia al incremento de los indigentes rurales, la cual es casi cinco veces mayor que el incremento total de la población rural pobre.

En países como Colombia, Chile y Venezuela se observa un franco deterioro de las condiciones del medio rural, mientras que en Brasil y Honduras se han mantenido en márgenes similares entre 1970 y 1980. El análisis de información de la FAO y del Banco Mundial (FAO 1987b; Altamir 1982) confirman y amplían estas conclusiones en el sentido de que la pobreza rural continúa siendo mucho mayor que la pobreza urbana. Mientras que el

Cuadro 1. Evolución de la pobreza total 1970-2000

Países	AÑO 1970		AÑO 1980		AÑO 2000	
	Número Personas (Millones)	% ^a	Número Personas (Millones)	%	Número Personas (Millones)	%
Argentina	1.9	8	2.2	8	2.3	7
Chile	1.6	17	1.8	16	2.1	14
Costa Rica	0.4	24	0.5	22	0.7	19
Venezuela	2.8	25	3.7	24	6.3	23
México	17.4	34	20.2	29	24.3	21
Panamá	0.6	39	0.7	37	0.9	32
Colombia	9.4	45	11.1	43	15.6	41
Brasil	46.7	49	52.6	43	65.6	35
Perú	6.7	50	8.6	49	14.7	48
Honduras	1.7	65	2.4	64	4.5	64
Total América Latina	112.40	40	130.0	35	170.0	30

a Referido a la población total.
Fuente: CEPAL 1985.

Cuadro 2. Pobreza urbana y rural 1970-1980

Países	Año	Pobreza urbana total		Pobreza rural total				Sobre-tasa de pobreza rural respecto de la urbana % ⁴
				Pobres		Indigentes		
		millones	% ¹	millones ²	millones ³	millones ³	millones ³	
Argentina	1970	1.0	5	0.9	23	0.04	4	360
	1980	1.3	5	0.9	24	0.05	6	380
Brasil	1970	19.1	36	27.6	64	15.6	57	78
	1980	25.2	30	27.4	73	16.9	62	143
Colombia	1970	5.0	40	4.4	54	2.0	45	35
	1980	6.7	39	4.4	50	2.1	48	28
Costa Rica	1970	0.1	10	0.3	40	0.07	23	300
	1980	0.2	13	0.3	42	0.2	67	223
Chile	1970	1.0	14	0.6	47	0.35	58	93
	1980	1.2	13	0.6	32	0.2	33	146
Honduras	1970	0.4	45	1.3	74	1.05	81	64
	1980	0.6	43	1.8	78	1.7	94	81
México	1970	6.8	24	10.6	47	4.1	39	96
	1980	9.3	21	10.9	43	6.1	56	105
Panamá	1970	0.2	22	0.4	64	s/i	—	191
	1980	0.3	22	0.4	65	s/i	—	195
Perú	1970	2.5	37	4.2	65	2.6	62	76
	1980	3.4	34	5.2	71	2.2	42	109
Venezuela	1970	1.6	20	1.2	45	0.6	50	125
	1980	2.3	18	1.4	61	0.2	14	239
A. Latina	1970	47.0	28	65.0	56	s/i	—	100
	1980	64.0	26	66.0	57	s/i	—	119

1) % respecto de la población urbana.

2) % respecto de la población rural.

3) % respecto de la pobreza rural.

4) $[(2)/(1)) - 1] \times 100$.

Fuentes: CEPAL 1985.

FAO 1987.

FAO 1986.

Chateaneuf *et al.* 1983.

Peck 1985.

Urzúa 1984.

Cuadro 3. Evolución de la pobreza urbana y rural 1970-2000

	AÑO 1970				AÑO 1980				AÑO 2000			
	Pobreza Urbana		Pobreza Rural		Pobreza Urbana		Pobreza Rural		Pobreza Urbana		Pobreza Rural	
	millón	% ^a	millón	%	millón	%	millón	%	millón	%	millón	%
Argentina	1.0	54	0.9	46	1.3	57	0.9	45	1.4	59	0.9	41
Chile	1.0	62	0.6	38	1.2	67	0.6	33	1.6	76	0.5	24
Costa Rica	0.1	26	0.3	74	0.2	31	0.3	69	0.3	38	0.4	62
Venezuela	1.6	57	1.2	43	2.3	61	1.4	39	4.4	70	1.9	30
México	6.8	39	10.6	61	0.3	46	10.9	54	14.8	61	9.5	39
Panamá	0.2	36	0.4	64	0.3	44	0.4	56	0.7	75	0.2	25
Colombia	5.0	53	4.4	47	6.7	60	4.4	40	11.2	72	4.4	28
Brasil	19.1	41	27.6	59	25.2	48	27.4	52	40.0	61	25.6	39
Perú	2.5	37	4.2	63	3.4	40	5.2	60	6.3	43	8.4	57
Honduras	0.4	22	1.3	78	0.6	27	1.8	73	1.5	33	3.0	67
Total												
América Latina	47.0	42	65.0	58	64.0	49	66.0	51	102.0	60	68.0	40

a Todos los porcentajes señalados en esta línea están referidos a la población pobre total.
Fuente: CEPAL 1985.

26% de las familias urbanas estaban por debajo de la línea de pobreza en 1970, este porcentaje alcanzó un 62% en las áreas rurales. Las estimaciones de la FAO de finales de los 70 y principios de los 80 muestran que el porcentaje de población rural en situación de pobreza extrema continuaba siendo asombrosamente alto, alcanzando porcentajes de 66.5% en Ecuador, 67% en Colombia, 68% en Perú, 73% en Brasil, 78% en Haití y 85% en Bolivia (Cuadro 5).

La categorización de países según el porcentaje de pobres rurales se presenta en el Cuadro 5; éste permite visualizar que la pobreza se distribuye generalizadamente en el continente. Excepción hecha de Uruguay y Argentina, la gran mayoría de los países del continente presentan porcentajes por encima de 50. Además, cabe señalar que al interior de los países existe también una clara regionalización de la pobreza, como por ejemplo, zonas altas en los países andinos, ciertos Estados en México, la región Nordeste de Brasil y América Central.

Los estudios de casos realizados por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre los niveles de nutrición de la población rural de ALC y su acceso a servicios sociales permiten llegar a las siguientes conclusiones:

- o La persistencia de altos niveles de desnutrición está más ligada a la incapacidad de los pobres de adquirir alimentos necesarios que a los déficit en su producción.

- Los servicios de salud siguen concentrados desproporcionadamente en las ciudades, lo que relacionado con el punto anterior produce mayores tasas de mortalidad de los grupos rurales menos favorecidos que las de los otros grupos sociales urbanos y rurales.
- Las oportunidades educacionales de la juventud rural, incluso de alfabetización de la población rural de bajos ingresos en general, están muy lejos de aproximarse a los urbanos.

Cuadro 4. Estimaciones de pobreza rural en América Latina, 1975-1982

País	Año	Población total (millones)	Proporción de la población rural con respecto a la total (porcentaje)	Población rural en pobreza absoluta (porcentaje)	Número de pobres rurales absolutos (millones)
Argentina	1975	25.5	32.0	19	1.6
Brasil	1980	122.5	32.0	73	28.5
Bolivia	1975	4.9	69.6	85	2.9
Colombia	1980	26.0	30.0	67	5.2
Costa Rica	1980	2.3	56.0	34	0.4
Rep. Dominicana	1978	5.3	51.0	43	1.2
Ecuador	1980/1982	8.3	54.7	65	2.9
El Salvador	1978	4.5	59.4	32	0.9
Guatemala	1977	6.6	62.2	25	1.0
Haití	1977	5.4	76.6	78	3.2
Honduras	1978	3.4	65.9	55	1.2
Jamaica	1982	2.1	50.0	51	0.6
México	1975	64.0	59.0	49	18.5
Nicaragua	1978	2.6	47.9	19	0.2
Panamá	1978	1.0	47.4	30	0.3
Paraguay	1978	3.0	61.2	50	0.9
Perú	1977	16.5	43.0	68	4.8
Trinidad y Tobago	1977	1.0	78.7	39	0.3
Venezuela	1980	15.0	20.0	56	1.7

Fuente: FAO 1987b.

Cuadro 5. Estimaciones de la pobreza rural en América Latina y el Caribe, 1980

	Pobreza	Indigencia
<hr/>		
0–25%		
Uruguay	10	4
Argentina	10	1
Grenada	25	9
<hr/>		
25–50%		
Costa Rica	34	19
Trinidad y Tobago	38	a
<hr/>		
50–75%		
Jamaica	51	a
Chile	56	11
Paraguay	63	29
Venezuela	64	9
Ecuador	65	20
Colombia	67	23
Panamá	67	38
Perú	68	39
México	68	26
Brasil	73	43
Dominicana	75	a
<hr/>		
> 75%		
El Salvador	76	55
Nicaragua	80	50
Honduras	84	70
Guatemala	84	52
Bolivia	86	74
Haití	95	86
<hr/>		
Total	69	37
<hr/>		

a Datos no disponibles.

Fuente: CEPAL/FAO 1987.

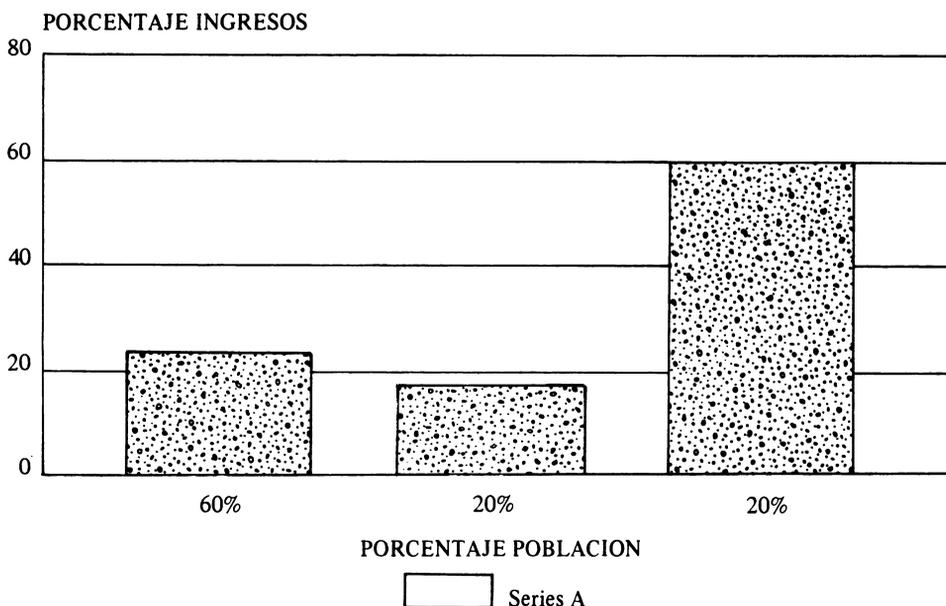
Orígenes de la Pobreza

Más de la mitad de la población rural de ALC vive en condiciones de pobreza y la mayoría son campesinos minifundistas, pequeños propietarios y asignatarios de la reforma agraria en áreas no consolidadas, generalmente marginados. Entre los principales factores que generan esta situación se pueden mencionar los siguientes: a) concentración de la riqueza a nivel nacional; b) sesgo anticampesino de los modelos de desarrollo aplicados en la región; c)

concentración de la propiedad de la tierra; d) sesgo de la estructura productiva; e) concentración de la pobreza rural en ecosistemas frágiles; y f) limitada representación campesina a nivel de los centros de toma de decisiones.

La situación de pobreza rural surge como resultado del patrón histórico de crecimiento de los países de la región, el cual ha generado una estructura económica que, a pesar de presentar cierto grado de movilidad vertical entre los diferentes estratos sociales como parte de su propia dinámica, ha sido insuficiente para disminuir significativamente su tendencia a polarizarse. Por otra parte, esta estructura socioeconómica se ha consolidado a través de las políticas propiciadas por los diferentes modelos de desarrollo adoptados por los países de la región.

De hecho, el modelo agroexportador primario, el de industrialización por sustitución de importaciones o el neoclásico han favorecido de manera genérica una concentración de la riqueza en un número reducido de grupos sociales tanto en el sector urbano como en el rural. La Figura 1 presenta la distribución de la riqueza en un grupo representativo de países de ALC; los guarismos permiten detectar en el caso extremo de Brasil que el 20% de la población detenta casi el 70% de los ingresos, mientras que el 60% de la población recibe apenas el 15% del total de ingresos. En términos generales se puede decir que el 20% de la población de esos países recibe el 60% de los ingresos, en cuanto el 60% de la población detenta solamente el 20%.



Fuente: CEPAL/FAO 1987.

Figura 1. Distribución de la riqueza en América Latina y el Caribe

Por otro lado, las políticas económicas que privilegiaron al sector urbano tuvieron efectos diferenciados en el crecimiento de la producción agrícola. En efecto, los cultivos agroindustriales, pecuarios y algunas frutas de exportación presentaron un alto grado de dinamismo en los últimos 30 años, vis-a-vis un débil desarrollo de la producción de alimentos básicos para el consumo interno. Estimaciones de la evolución del sector agrícola en la década pasada muestran una tasa de crecimiento promedio anual del 14% para oleaginosas, 3.5% para frutas, 3.3% para productos cárneos y 2.5% para bebidas y tabaco. Mientras que las raíces y leguminosas secas crecieron del 0.7%, el maíz del 1.3%, los tubérculos tuvieron un crecimiento del -0.7% (Ibáñez 1988).

Merced a la aplicación de estas políticas económicas, la incorporación masiva de capital y tecnología permitió a las clases empresariales del agro beneficiarse de manera especial en este proceso de crecimiento, lo cual se puede constatar por los rendimientos crecientes observados en productos típicos de exportación: 25% de aumento en los productos pecuarios, 28% oleaginosas, banano 12% y café 9%. Mientras tanto en la última década los rendimientos de las raíces y tubérculos sufrieron una caída de 9% y el frijol de 8% (Ibáñez 1988).

La sesgada acumulación de la riqueza a nivel nacional se proyecta a nivel del sector agrícola a través de la concentración de la tenencia de la tierra, que a su vez se convierte en el factor explicativo de los niveles de incidencia de la pobreza en el sector rural. En efecto, todos los países de ALC muestran coeficientes de Gini superiores o cercanos a 0.8; existe sólo cuatro países en el mundo - Fiji, Kenya, Madagascar y Arabia Saudita - con niveles de concentración similares a los encontrados en los países de la región (Cuadro 6).

No obstante, este tipo de fenómeno es altamente dinámico en algunos países donde se puede observar una recomposición de los estratos de propiedad de tamaño medio vis-a-vis un ajuste en el tamaño medio de las propiedades grandes y pequeñas. Así, la tendencia general en el hemisferio es la reducción del tamaño medio de las grandes propiedades, al mismo tiempo que las propiedades pequeñas incrementaron en números absolutos y redujeron su tamaño medio.

Por otra parte, es necesario resaltar que la forma en que se realizó el proceso de ocupación del espacio agrícola provocó el desplazamiento de los pequeños productores a regiones con sistemas ecológicos frágiles. Esta característica está presente tanto en el Nordeste brasileño como en varias regiones rurales de México y en las áreas de ladera de países andinos, donde se concentra una parte significativa de los campesinos pobres de esos países.

Hacia mediados de la presente década, en ALC habría no menos de *11 millones de minifundistas* con una población cercana a los *55 millones de personas*, asentada en una superficie de alrededor de *20 millones de hectáreas*, lo que representa un promedio inferior a dos hectáreas por propiedad (FAO 1987a). Esto significa que *los minifundios representarían el 50% de las unidades productivas existentes, ocuparían el 3% de la tierra agrícola disponible y sostendrían al 42% de la población rural*. La disponibilidad de tierras agrícolas en el minifundio sería algo menor que dos hectáreas por familia, de un cuarto a un tercio de hectárea por cada miembro y de 0.7 hectárea por miembro activo. Esta situación contrasta profundamente con las 16 hectáreas por activo agrícola que muestran los datos disponibles para la región (de Janvry *et al.* 1988).

Un número superior a 20 millones de personas trabajan en unidades agrícolas de superficie promedio de 2.5 hectáreas, albergando cada una más de 450 jornales anuales. Sin embargo,

Cuadro 6. Índice de concentración de la tierra para algunos países en desarrollo

País	Año	Coefficiente de Gini
Perú	1961	0.947
México	1970	0.94
Paraguay	1981	0.935
Venezuela	1971	0.920
Argentina	1970	0.873
Colombia	1970-71	0.860
Brasil	1980	0.859
Guatemala	1979	0.852
Panamá	1981	0.844
Fiji	1978	0.841
Uruguay	1980	0.840
Costa Rica	1973	0.830
Arabia Saudita	1981	0.825
Jamaica	1979	0.815
El Salvador	1971	0.810
Madagascar	1984	0.804
República Dominicana	1971	0.790
Honduras	1974	0.780
Kenya	1981	0.765
Kuwait	1970	0.760
Liberia	1971	0.730
Argelia	1973	0.720
Grenada	1981	0.693
Jordania	1983	0.685
Iraq	1971	0.650
Reunión	1981	0.649
Yemen	1982	0.643
Sri Lanka	1982	0.624
Irán	1960	0.624
India	1977	0.621
Indonesia	1973	0.620
Chipre	1977	0.606
Nepal	1982	0.602
Turquía	1980	0.577
Mauritania	1985	0.575
Paquistán	1980	0.539

Fuente: Banco Mundial 1987.

la mano de obra requerida por cada parcela no supera las 150 jornadas, lo cual refleja los bajos niveles de ocupación de la mano de obra.

El análisis de información disponible para 27 países de ALC (Cuadro 7) permite concluir que ha habido un aumento continuo en el número de parcelas subfamiliares en casi la totalidad de los países latinoamericanos. El número de parcelas pequeñas aumentó a una tasa

Cuadro 7. Número y tamaño promedio de parcelas subfamiliares a través del tiempo

País	Año	Tamaño máximo ^a	Número de parcelas	Porcentaje de parcelas	Porcentaje de área	Tamaño promedio de parcelas
Argentina	1952	25 ha	235 953	41.8	1.1	9.2
	1969		226 065	42.0	1.9	8.9
Brasil	1950	5 ha	458 676	22.2	0.5	2.6
	1980		1 888 196	36.6	1.1	2.1
Chile	1965	5 BHI	189 529	81.0	9.7	2.9
	1976			71.0	8.7	2.6
Colombia	1954	10 ha	648 115	71.0	6.9	4.1
	1970		859 884	73.0	7.2	3.9
Costa Rica	1963	10 ha	30 377	50.0	5.0	1.5
	1973		29 927	48.0	4.0	1.0
República Dominicana	1971	5 ha	235 000	77.1	12.9	1.6
	1981		314 700	81.7	12.2	1.3
Ecuador	1954	5 ha	212 153	82.0	11.0	2.1
	1974		298 965	77.0	13.0	1.9
Sierra Ecuador	1954	10 ha	234 196	90.0	16.0	1.4
	1974		280 974	87.0	18.0	1.0
El Salvador	1950	5 ha	140 473	80.7	12.4	2.5
	1971		234 941	86.9	19.5	1.8
Guatemala	1950	7 ha	308 000	88.0	14.0	2.3
	1979		547 574	90.0	16.0	1.9
Honduras	1952	5 ha	88 997	57.0	8.0	1.5
	1974		124 781	64.0	9.0	1.7
México	1950	5 ha privadas	1 020 747	39.2	3.6	2.1
	1970		678 214	25.2	5.1	2.1
	1950	4 ha ejido	569 866	21.9	6.1	3.0
1970		951 878	35.6	8.6	3.5	
Nicaragua	1952	7 ha	17 943	34.8	2.3	2.2
	1971		37 500	43.8	2.2	1.8
Panamá	1950	5 ha	44 442	52.0	8.3	2.4
	1971		41 307	45.4	3.7	—
Paraguay	1956	5 ha	68 714	45.9	1.0	1.3
	1961		74 559	46.4	—	1.4
Perú	1961	5 ha	699 427	82.9	5.2	8.3
	1972		1 083 775	77.9	6.6	8.0
Uruguay	1951	20 ha	35 841	42.0	1.8	2.1
	1961		39 829	45.8	1.9	2.2
Venezuela	1950	5 ha	125 990	54.7	1.2	2.4
	1971		121 778	42.3	1.0	2.1
América Latina ^b	1950	minifundios	4 134 000	—	—	—
	1980		7 949 000	—	—	—

a Se refiere a la tierra cultivada.

b Basado en extrapolaciones de los dos últimos censos, excluyendo Paraguay y Uruguay de los cuales no hay información reciente disponible.

Fuente: De Janvry, Sadoulet y Wilcox 1986.

anual de 2.2% entre 1950 y 1980. El tamaño promedio de estas parcelas disminuyó de 2.4 hectáreas en 1950 a 2.1 en 1980, que es el estrato donde se concentra la masa más extensa de población pobre de la región (de Janvry, Sadoulet y Wilcox 1986).

Se estima que las *unidades productivas minifundistas sin capacidad para sustentar la familia* en el largo plazo, representan entre un 30 y un 50% del universo minifundista de la región.

La fuerte presión demográfica sobre estos ecosistemas frágiles conduce al deterioro progresivo de los recursos con pérdida de fertilidad, desertificación, deforestación y erosión, que vuelve irreversible la pérdida del potencial de producción sostenida para futuras generaciones y la declinación y marginalidad de su población. De hecho, la alta incidencia de la agricultura campesina asociada a la pobreza rural está directamente relacionada con la presencia de zonas áridas o semiáridas o de laderas.

En efecto, la estimación realizada por Chateauneuf *et al.* muestra que el 87% de todos los pobres rurales latinoamericanos viven en áreas con clima árido o semiárido y geográficamente aislados.

Estas áreas están localizadas en las provincias de Salta y Mendoza en Argentina, nordeste de Brasil, norte de Chile, Baja California, Sonora, Coahuila y Tamaulipas en México, la costa y la península de la Guajira en Colombia, costa del Perú, Lara y Falcón en Venezuela, Haití, República Dominicana y la mayor parte de las costas del Pacífico en América Central.

Finalmente, otro factor determinante del grado de pobreza de la población rural es su reducido espacio de participación a nivel de toma de decisiones. Gran parte de esta limitación proviene de la carencia o debilidad de estructuras organizativas que le permitan negociar sus intereses frente a las instituciones gubernamentales o a otros grupos sociales.

HETEROGENEIDAD Y ESPECIFICIDAD DE LA POBREZA RURAL

Los grupos más importantes que entran en la categoría de pobres rurales son los pequeños agricultores campesinos y asalariados. Al interior de estas categorías hay que considerar específicamente la inserción de la población indígena, de la mujer y la juventud rural. Es importante visualizar que estos grupos se relacionan en forma dinámica, coexistiendo familias campesinas, proletarios, semiproletarios, indígenas, jóvenes y mujeres.

Pequeño Agricultor Campesino

Caracterización y contribución económica

El campesino puede caracterizarse como pequeño agricultor asentado en explotaciones, sea como propietario, arrendatario, aparcerero, colono, ocupante precario o asignatario de la reforma agraria. Además, este grupo cuenta con características económicas, sociales y culturales específicas, entre las cuales se pueden explicitar las siguientes: a) ejecuta actividades agrícolas con doble función productora y consumidora; b) utiliza intensivamente la mano de obra familiar y limitado uso de capital; c) produce principalmente para autoconsumo, con rangos variables orientados hacia el mercado.

Se pueden reconocer estratos de pequeños productores, en función de la capacidad de la unidad productiva para satisfacer las necesidades básicas de la familia y su nivel de capitalización:

- a. aquellos que no consiguen satisfacer los requerimientos mínimos de la familia, y que obtienen la mayor parte del ingreso familiar fuera de sus explotaciones o en actividades productivas no agrícolas;
- b. aquellos que logran satisfacer las necesidades alimentarias, aunque no consiguen atender las demás necesidades básicas, por lo que requieren complementar sus ingresos con actividades fuera de la unidad productiva o en actividades productivas no agrícolas;
- c. aquellos que no tienen condiciones para capitalizar su unidad productiva, aunque consiguen satisfacer las necesidades básicas de la familia;
- d. aquellos que logran cubrir sus necesidades y capitalizar su unidad productiva.

Por otro lado, es necesario enfatizar que estas características están en proceso de cambio permanente. Es más, esta categorización tiene como finalidad entender la dinámica de una estructura extremadamente complicada, cuyos componentes no son conceptualizados como

“puros” sino enfocados en las interrelaciones entre sí y con los estratos de propiedades grandes y medianas, muchas veces contradictorias en un mismo espacio regional. En relación con estas “categorías”, es importante entender que cada una de ellas tiene su propia estrategia de sobrevivencia y por lo tanto, las acciones para resolver sus problemas particulares deberán tener la especificidad correspondiente.

A principios de esta década el número de explotaciones campesinas alcanzaba los 16 millones, con una población de alrededor de 75 millones de personas, que representaba casi el 70% de la población rural en el continente. Por otro lado, la agricultura campesina controlaba una superficie de 159 millones de hectáreas en 1980, es decir casi el 20% de las tierras incorporadas a la agricultura regional. Además, la superficie cultivable a nivel regional era de 165.5 millones de hectáreas en 1980, de los cuales la agricultura campesina controlaba 60.5 millones, esto es 38% del total.

Cabe resaltar en este contexto la importancia de los minifundistas, grupo que está conformado por los dos primeros estratos anteriormente presentados. De hecho, a mediados de la década del 70 las unidades productivas menores de dos hectáreas representaban el 39% del total de las explotaciones campesinas. A mediados de esta década el número de minifundios casi alcanzaba los 11 millones con una población cercana a los 55 millones de personas. Estas propiedades ocupaban una superficie de alrededor de 20 millones de hectáreas (Ortega 1986).

Además el reducido tamaño de sus explotaciones, alrededor del 40% de los minifundios poseen un estado precario de tenencia de la tierra; es decir, los campesinos carecen de título de la tierra que ocupan. Este hecho acarrea una serie de secuelas, las cuales se manifiestan en los conflictos de ocupación, la falta de acceso al crédito y la falta de incentivos a la inversión en la unidad productiva, cuyo resultado es su exiguuo valor comercial. En la medida que existen otras formas más precarias de uso de la tierra -arrendamiento y aparcería-, los problemas antes mencionados se vuelven todavía más críticos.

Como se puede constatar, la composición del sector social campesino presenta en su interior un grado de heterogeneidad relativamente grande, determinado por la disponibilidad de activos de cada familia, así como por la inserción de su unidad productiva en el mercado. Ambos definen el potencial de capitalización y de crecimiento de la unidad productiva. Esta diferenciación permite caracterizar subcategorías en función de su capacidad de generar y retener excedentes. Así, en un extremo del *continuum* estarían localizadas aquellas unidades productivas sin capacidad de capitalizarse, mientras que en el otro se encontrarían unidades productivas con potencial de transformarse en empresas comerciales. Los últimos datos disponibles permiten estimar que alrededor del 20% de las unidades productivas campesinas de ALC se sitúan en el último estrato.

A continuación se presentan datos importantes que reflejan la contribución histórica y contemporánea de la agricultura campesina al crecimiento económico de los diferentes países de ALC. Cualquier intento para definir una estrategia de desarrollo regional debe tener en cuenta la dimensión exacta de esta contribución, con el objeto de evitar el error común de considerar el aporte de los pequeños productores a la producción agrícola como de escasa importancia, subestimando su capacidad como productor de alimentos y materias primas agropecuarias, generador de divisas y empleo, además de su aporte a la capitalización de la agricultura de los países de la región.

Contribución a la producción y abastecimiento de alimentos

Los antecedentes estadísticos demuestran la elevada participación que ha tenido la agricultura campesina en el abastecimiento alimentario de América Latina y, en general, en los distintos rubros de producción del sector agropecuario (Cuadros 8 y 9).

Numerosos estudios revelan que la enorme importancia de los pequeños productores en la producción de alimentos sigue siendo actual. Este es, por ejemplo, el caso de Brasil donde los pequeños productores son responsables por 52% del maíz, 63% del frijol, 23% del arroz, 68% de la yuca y 30% del trigo. En Chile también la producción campesina es de gran significación: 44% del maíz, 77% de los frijoles, 55% del arroz, 77% de las papas y 47% de las lentejas provienen de este sector. Guatemala tiene una situación similar: 70% del maíz, 45% de la yuca, 75% del trigo, 78% de las papas y 80% de las hortalizas son producidos por el campesinado. Finalmente, las estimaciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) confirman esa tendencia: "La agricultura campesina del área andina generaría entre el 50% y 60% de los bienes agrícolas de consumo final" (CEPAL/FAO 1986).

Cuadro 8. Participación de la agricultura campesina en la producción agropecuaria

País	Valor bruto de la producción agropecuaria (%)
Bolivia	80.0
Brasil	39.6
Colombia	44.1
Chile	37.8
México	46.9
Perú	54.9

Fuente: FAO/CEPAL 1986.

Cuadro 9. América Latina: estimación provisional sobre dimensiones de la agricultura empresarial y de la del pequeño productor a comienzos de los años setenta (en porcentajes)

Rubros	Agricultura empresarial (%)	Pequeño productor (%)
Producción para consumo interno	59.0	41.0
Producción para exportación	68.0	32.0
Producción de cultivos permanentes	59.0	41.0
Producción de cultivos de ciclo corto	47.0	53.0
Producción de maíz	49.0	51.0
Producción de frijol	23.0	77.0
Producción de papas	39.0	61.0
Producción de arroz	68.0	32.0
Producción de café	59.0	41.0
Producción de caña de azúcar	79.0	21.0
Existencia de ganado bovino	76.0	24.0
Existencia de ganado porcino	22.0	78.0

Fuente: López Córdovez 1982.

Contribución a la producción de cultivos de exportación

Aunque los agricultores campesinos orientan su actividad preferentemente hacia la producción de alimentos, también hacen aportes significativos en el ámbito de los cultivos de exportación. Este es el caso, por ejemplo, del café y del cacao, plátano, algodón, frutas, flores y hortalizas (Cuadros 10 y 11).

Es necesario resaltar que la contribución de los productores campesinos a la producción total de cada uno de los cultivos tradicionales de exportación es significativamente superior a su participación en el volumen exportado, ya que éste fluctúa en función de los cambios del

Cuadro 10. América Latina: proporción de la producción de café de origen campesino

País	Exportaciones totales (miles de dólares)	Producción total (miles de dólares)	Producción campesina (porcentaje)
Brasil	2 564 345	2 117	40.3
Colombia	1 764 000	558	29.5
México	475 419	246	53.8
El Salvador	403 643	180	19.4
Ecuador	174 738	77	70.0
Perú	126 000	60	54.8
Venezuela	24 228	40	63.2
Bolivia	5 500	17	75.0

Fuente: FAO 1985; e información censal de los países.

Cuadro 11. América Latina: proporción de la producción de cacao de origen campesino

País	Exportaciones totales (miles de dólares)	Producción total (miles de dólares)	Producción campesina (porcentaje)
Brasil	249 122	353	32.8
Ecuador	95 992	72	65.0
República Dominicana	70 064	37	a
Venezuela	15 557	17	69.1
México	8 605	33	45.9
Perú	920	5	67.5

a Datos no disponibles.

Fuente: FAO 1985; e información censal de los países.

mercado internacional. Es decir, para estos productos de exportación este estrato de productores se convierte en un amortiguador que viabiliza la regulación de los volúmenes exportados por los medianos y grandes productores.

La agricultura campesina y el empleo

El estudio realizado por el Comité Interamericano para el Desarrollo Agropecuario (CIDA) en los años 60 sobre tenencia de la tierra en América Latina, demostró que aproximadamente el 52% de la población económicamente activa del sector agrícola era ocupado por el sector campesino, mientras que el 48% restante se encontraba situado en los estratos multifamiliares, medianos y grandes.

La información censal más reciente pone en evidencia que este fenómeno continúa dándose en la mayoría de los países de la región. En Brasil, el censo de 1980 mostró que el 70% de la fuerza de trabajo agrícola estaba ocupado en el sector campesino. Situación similar se registró en el decenio pasado en México (80%), Ecuador (72%) y Panamá (60%) (CEPAL/FAO 1986).

Sin lugar a dudas, las pequeñas explotaciones campesinas tienen importancia en la generación de empleo en los países de la región, ya que, a pesar de la escasa superficie y calidad de los suelos, estas unidades emplean la mayor proporción de la PEA agrícola.

El aporte a la capitalización de la agricultura

En el proceso de industrialización de ALC, la agricultura se convirtió en el sector de donde se movilizaron los recursos necesarios para la expansión y transformación de la economía regional. En este contexto histórico, la participación de la agricultura campesina se constituyó en un soporte fundamental.

En efecto, el campesino minifundista, haciendo uso intensivo de la mano de obra familiar y movilizando recursos con bajos costos de oportunidad, logró producir alimentos, cultivos de exportación y otros bienes de origen agropecuario a costos relativamente bajos. Es así como viabilizó la transferencia de recursos del sector agrícola para los demás sectores de la economía.

Un número considerable de actividades que realiza el campesino constituyen a menudo grandes inversiones olvidadas, cuando se evalúa el aporte de este sector a la capitalización de la agricultura. Entre estas actividades se destacan: la incorporación de nuevas áreas al proceso productivo agropecuario, tanto en áreas de agricultura tradicional como en regiones de expansión de la frontera agrícola; adecuación de suelos en condiciones ecológicas y topográficas adversas; expansión de cultivos permanentes; construcción de infraestructura (caminos, puentes, cercos, viviendas, acueductos, galpones, etc.).

Origen y composición del ingreso y participación de la fuerza de trabajo familiar

En términos generales es posible señalar que el ingreso y el empleo de las familias campesinas se originan tanto al interior de la explotación agrícola como en actividades extraprediales, donde existe una relación estrecha entre el tamaño de la unidad productiva y sus fuentes de ingreso y empleo.

Las familias rurales con poco acceso a la tierra compensan la escasez de recursos productivos incluyendo una serie de actividades en su estrategia de supervivencia. En las parcelas subfamiliares de menos de una a dos hectáreas regadas o cinco hectáreas sin riego, la mayor parte del ingreso familiar se deriva de actividades no agrícolas de tal manera que en estas unidades dichas actividades resultan cruciales. Además, es necesario resaltar que este fenómeno, también se observa en parcelas de tamaño superior al mencionado localizadas en regiones semiáridas y sin acceso al agua.

Estudios efectuados en México, Guatemala, El Salvador, Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, Brasil y Chile muestran que hasta dos tercios de las familias campesinas derivaban más de la mitad de sus ingresos de fuentes no agrícolas, en una amplia variedad de actividades diferentes, muchas de las cuales están ligadas a la agricultura por vínculos de consumo indirectos, directos y finales (de Janvry, Sadoulet y Wilcox 1986) (Cuadro 12).

Cuadro 12. Origen y composición porcentual del ingreso familiar

País y tamaño de la parcela (ha)	Año	Contribución de la familia	Contribuciones al ingreso derivadas de:			Total ingreso familiar anual neto (US\$)
			Actividades agrícolas	Salarios	Otras actividades	
Cajamarca (Perú)						
0-3.5	1973	72	23	50	27	223
3.5-11.0		17	55	24	21	270
Puebla (México)						
0-4	1970	71	32	58	11	393
4-8		25	64	32	3	675
García Robira (Colombia)						
0-4	1972	20	79	16	5	365
4-10		45	86	10	4	543
Sur de Bolivia						
0-5	1976-1977	67	38	—	—	320
5-10		15	63	—	—	373
Región IV (Chile)						
0-2	1976	59	36	48	16	848
2-5		25	73	21	6	1 941
Vertientes (Brasil)						
0-10	1979	16	—	56	—	—
10-20		49	—	15	—	—

Continuación del Cuadro 12.

País y tamaño de la parcela (ha)	Año	Contribución de la familia	Contribuciones al ingreso derivadas de:			Total ingreso familiar anual neto (US\$)
			Actividades agrícolas	Salarios	Otras actividades	
Altiplano Nor-occidental (Guatemala)						
0-1.4	1978	63	24	63	13	—
1.4-3.5		22	42	47	11	—
3.5-44.8		15	58	34	8	—
El Salvador						
0-1	1975	49	59	31	10	—
1-2		22	75	19	6	—
Ecuador						
0-1	1974	34	23	63	14	561
1-5		43	57	35	6	579
5-20		16	79	12	9	1 218
Ecuador-Sierra						
0-1	1974	—	19	54	—	27
1.5		—	52	36	—	12
5-20		—	71	12	—	17
Ecuador-Costa						
0-1	1974	—	—	53	—	15
1-5		—	—	31	—	9
5-20		—	—	14	—	9
Chamula (México)	1970-1974	—	11	—	89	—

Fuente: De Janvry, Sadoulet y Wilcox 1986.

La división del trabajo en unidades subfamiliares dentro de la familia campesina implica que los hombres trabajen principalmente fuera de la parcela y las mujeres se transformen en las principales productoras agrícolas. En consecuencia, las familias de estos minifundios participan en una amplia variedad de actividades complementarias a la agricultura y están en gran parte bajo el control de la mujer. Estas actividades incluyen la cría de animales menores y ganado bovino, varios tipos de artesanía, comercio, transformación de productos agrícolas y hasta actividades de manufactura.

Es necesario resaltar que la importancia de las actividades no agrícolas como elemento para la generación de su ingreso y empleo es inversamente proporcional a la cantidad de

tierra a la cual tiene acceso la familia campesina. Esta diversificación de las actividades productivas se encuentra asociada al tamaño y características de las familias campesinas pobres.

Las formas de organización campesina

La diferenciación interna del campesinado define la gran heterogeneidad y multiplicidad de sus organizaciones. En las subregiones de ALC y en cada uno de los países existe una inmensa variedad de formas organizativas, resultantes de diversos procesos históricos, culturales, sociopolíticos y económicos.

El elemento común que confiere identidad propia a estas estructuras organizativas es la naturaleza de sus objetivos, generalmente asociada al acceso y utilización de su base de recursos naturales y de la mano de obra familiar para garantizar su sobrevivencia y reproducción, enfrentar con mayor poder de negociación un ambiente social generalmente adverso y producir excedentes.

A continuación se caracterizan algunas de estas agrupaciones, catalogadas en función de sus orígenes y motivaciones.

Comunidades indígenas y campesinas

La población indígena es el componente étnico mayoritario en países como México, Guatemala, Ecuador, Bolivia y Perú. Este propicia formas de organización basadas en relaciones de parentesco e interfamiliares de producción, trabajo y distribución. Estos sistemas "comunitarios" se caracterizan también por la integración de formas de propiedad colectiva e individual; por estructuras de organización social basadas en la reciprocidad, en la participación y en la tradición; y por el mantenimiento de una matriz cultural singular, que recoge elementos del entorno natural e histórico en que se han desarrollado. En este tipo de comunidad, son innumerables las formas de organización del trabajo para la utilización de sus recursos naturales (por ejemplo, el tequio, la faena, la minga y el migaco) (CEPAL/FAO 1986:81).

La importancia de esta forma de organización campesina se hace patente en el caso de Perú, donde se identifican 3 230 comunidades con estas características. Estas tienen una población aproximada de 2.8 millones de habitantes y ocupan 8 millones de hectáreas. En México también constituyen un estrato importante de la población rural: hasta 1977, las resoluciones presidenciales habían reconocido 1 400 de estas comunidades con casi 15 millones de comuneros.

Formas de organización campesina derivadas de los procesos de reforma agraria

Es evidente que la importancia de estas formas de organización está directamente relacionada con el ritmo, cobertura y profundidad de los procesos de reforma agraria que se han desarrollado en diferentes países. Es innegable, también, que estos procesos crearon las bases institucionales y jurídicas para el desarrollo de formas de organización campesina, cuya consolidación y movilización pueden constituirse en un poderoso factor para mejorar las condiciones de vida de un amplio sector de la población rural pobre.

Para citar solamente algunos ejemplos, en México, hasta 1977, se crearon 25 515 ejidos con 80.6 millones de hectáreas y con 2.3 millones de ejidatarios (Seto 1988). Entre los años

1970-75 (FAO 1988) en Colombia, Perú, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana se crearon empresas campesinas en las cuales se organizaron cerca de 780 mil familias, aunque este número se ha reducido a 545 mil en el período 1980-85. Es importante resaltar que en Perú, en 1985 (CEDEP 1986), aún persistían 424 empresas que controlaban 4 millones de hectáreas bajo la modalidad asociativa de cooperativas, empresas de propiedad social (EPS) y sociedades agrícolas de interés social (SAIS). Igualmente, las leyes de reforma agraria de varios países también establecieron organizaciones campesinas, por ejemplo: en El Salvador, las asociaciones cooperativas del sector reformado; en Nicaragua, las cooperativas de producción, de crédito y servicios, de surco muerto; y en Brasil, las cooperativas integrales de reforma agraria (CIRA). Es importante destacar que la existencia de esta base jurídico-institucional permitió que paralelamente a la estructura del sector público se desarrollara el sector de las organizaciones nacionales que representan los intereses campesinos.

Formas tradicionales

Las dos formas más conocidas del movimiento campesino, las cooperativas y los sindicatos de trabajadores, han sido poco efectivas para atender satisfactoriamente las necesidades de este sector de la población rural. Las cooperativas, relativamente numerosas en la región, se destacan muy pronto como una forma de organización para reivindicar demandas socioeconómicas de los grupos medios y altos de productores rurales, alcanzando éxitos, básicamente entre agricultores empresariales. Los sindicatos de trabajadores, al representar mayoritariamente a los asalariados rurales permanentes, tampoco incluyen a los sectores más importantes del campesinado: el pequeño productor familiar independiente, ocupantes, aparceros, arrendatarios sin tierra y asalariados temporales.

Formas de organización promovidas y estimuladas por organismos de desarrollo rural

Aunque no se disponga de datos estadísticos precisos a nivel regional, es un hecho que a partir del inicio de los años 70, algunos países como Brasil, especialmente en la región nordeste, y los de las regiones andina y centroamericana, fueron escenario del desarrollo de varias formas de asociaciones comunitarias y de pequeños productores promovidas tanto por los organismos gubernamentales encargados de la ejecución de los proyectos de desarrollo rural integrado, como por instituciones de la sociedad civil conocidas como Organismos no Gubernamentales (ONGs).

En el primer caso, el estímulo a la organización del campesinado tenía como objeto crear espacios formales para la participación de los beneficiarios de los proyectos Desarrollo Rural Integral (DRI) y la adopción de metodologías de trabajo participativas. Sin embargo, estilos de trabajo de carácter paternalista, verticalista y asistencialista imposibilitaron que estos esfuerzos se concretaran en la creación de organizaciones campesinas auténticas y con capacidad autogestionaria.

En el caso de las Organizaciones no Gubernamentales, la motivación es de muy diversa índole aunque en todo caso se asocia a la incapacidad del Estado de adoptar y ejecutar políticas que conduzcan a la superación de lo que se llamó "la problemática agraria". En esta perspectiva, el impacto obtenido por las ONGs fue cualitativamente distinto del de las formas tradicionales del sector público. El método de trabajo de las ONGs, aun existiendo gran heterogeneidad entre ellas, se basa en la participación y la educación popular, a través de la cual se promueve el apoyo a iniciativas de organización campesina a nivel local. A la vez, se estimula el desarrollo de una conciencia crítica de la realidad y la búsqueda del desarrollo de la capacidad autogestionaria en los proyectos de desarrollo.

La conclusión que se puede extraer de las formas de organización campesinas es que a pesar de la riqueza con que se manifiestan en la región y de su número relativamente elevado, se reconoce la debilidad del movimiento campesino. Varias razones la explican: concentración de la tenencia de la tierra en la región, falta de apoyo político gubernamental para los programas dirigidos al sector campesino, imposición de formas asociativas ad hoc ajenas a las formas de cooperación comunitaria tradicional, y concepciones y métodos de trabajo incompatibles con las características de sociedades campesinas.

Relaciones con el mercado

Con respecto a las relaciones de la agricultura campesina con los mercados es importante destacar tres aspectos: los cambios en las dimensiones de los mercados y en las características de la demanda de productos de origen campesino; la relación entre el autoconsumo y la oferta de productos agrícolas; y la oferta campesina y los precios de sus productos.

En lo referente a los mercados y a la demanda por productos agropecuarios, éstos se han ampliado considerablemente en la región tanto por el crecimiento de la población y del ingreso como, sobre todo, por los cambios sufridos en la proporción entre la población rural y la urbana.

En efecto, si en 1920 en ALC había seis habitantes rurales por cada poblador urbano y las posibilidades que tenían los primeros de vender alimentos u otros productos agrícolas en los mercados internos eran muy limitadas, en la actualidad la situación es muy diferente, puesto que hay dos habitantes rurales para cada urbano que necesita de los productos del campo. Por otro lado, el ingreso latinoamericano total (medido en dólares de 1970) subió entre los años 1950 y 1984 en más de 52%, lo que significó un incremento del ingreso por habitante de 329.5 a 832.5 dólares.

Estos dos fenómenos, y en particular el incremento de los ingresos, además de sus efectos sobre el volumen de la demanda interna por productos agrícolas, repercuten fundamentalmente sobre la composición de la demanda, estimulando a su vez la producción de hortalizas, frutas y otros productos cuyos coeficientes de elasticidad de la demanda-ingreso son elevados. El proceso de urbanización también ocasiona cambios en los hábitos alimentarios, a los cuales se asocia el aumento del consumo de productos agropecuarios industrializados.

Por estas razones, la expansión constante de la demanda de productos agrícolas fue creando lazos más estrechos y extensos de la agricultura con los mercados, proceso que al mismo tiempo impulsó la transformación y dinamización del sector, articulándolo progresivamente a la economía nacional e internacional.

La inserción de la agricultura campesina en este proceso está relacionada con las proporciones de su producción que se destina al autoconsumo y a la comercialización. La idea de desarticulación entre los productores campesinos y los mercados se fundamenta en una noción de autoconsumo que excluye su verdadera contribución a la oferta de productos agrícolas. Aunque exista autoconsumo, la agricultura campesina aporta una significativa contribución al mercado.

Los niveles de autoconsumo están en torno del 60% de la producción, aun cuando existe un considerable margen de variación regional, según las características de la infraestructura

básica, proximidad a los centros urbanos, rubros de producción y características de sus sistemas de comercialización, así como la interrelación de los productores campesinos con los mercados de productos o insumos.

Informaciones sobre Brasil, Bolivia y Ecuador confirman estas conclusiones. En efecto, para Brasil los estudios realizados muestran que aproximadamente 30% de la producción agrícola comercializada proviene de la agricultura campesina. En Bolivia, 76% del maíz y 63% del trigo comercializado son de origen campesino; en las regiones de la costa y la sierra ecuatoriana, el 62% y 86% de la producción de este estrato es comercializada (CEPAL/FAO 1986:37).

Finalmente, es importante mencionar que los niveles de precios obtenidos por los productos de la agricultura campesina, constituidos sobre todo por alimentos de consumo popular, limitan las posibilidades de lograr niveles de ingresos mayores. Varios factores contribuyen a esto. En algunos casos, las políticas estatales se encaminan deliberadamente a deprimir los precios de los alimentos para evitar presiones salariales o sociales, o para favorecer los procesos de acumulación en el ámbito urbano/industrial.

Por otra parte, la debilidad de los campesinos frente a los mercados se origina en la propia naturaleza fraccionada y dispersa de su oferta y en la composición de la misma. Sin organizaciones capaces de defender sus intereses, la oferta de pequeñas cantidades de productos es aprovechada por los intermediarios para adquirirla a precios extremadamente bajos. La necesidad de vender apresuradamente, e incluso antes de la cosecha, así como la falta de condiciones para almacenar sus productos, obligan a los agricultores campesinos a adoptar un comportamiento que por sí mismo tiende a deteriorar los precios.

En las relaciones de los agricultores campesinos con los mercados existen algunos aspectos relacionados con la utilización de insumos "modernos", tales como maquinarias, fertilizantes y semillas mejoradas, que es importante mencionar. Los estudios realizados tanto por CEPAL como por el Programa Regional de América Latina y el Caribe de la FAO (PREALC) demostraron que (CEPAL/FAO 1986):

- La poca utilización de la mecanización por los pequeños productores minifundistas se debe tanto a la falta de capital como al reducido tamaño de los predios y su fragmentación, lo cual se une en algunos casos a condiciones topográficas y ecológicas adversas.
- A pesar de que el uso de fertilizantes y semillas mejoradas no es directamente afectado por el tamaño de los predios, su utilización limitada está determinada por las características propias de la oferta de estos insumos, orientada fundamentalmente hacia los grandes y medianos productores. Entre estas características se pueden mencionar el alto precio de estos insumos y los reducidos volúmenes de compra que pueden realizar los pequeños productores.
- La tendencia negativa de los precios relativos de insumos y productos agropecuarios juega un papel fundamental en la adopción limitada de "insumos modernos" por los pequeños productores.

Disponibilidad y acceso a los servicios gubernamentales

Una de las características importantes que identifica a la población campesina, se relaciona con su dificultad para acceder a los servicios gubernamentales, tanto de carácter productivo como social. Varios factores son causantes de estas dificultades: por un lado, la distribución espacial de la población campesina, su grado mayor de dispersión y aislamiento; y por otro lado, la baja disponibilidad y eficiencia de los organismos gubernamentales responsables por estos servicios.

En educación y salud, por ejemplo, los indicadores de carencias de la población rural de bajos ingresos continúan altos, a pesar de que ambas constituyen las necesidades básicas en las cuales se concentran los mayores esfuerzos gubernamentales. En efecto, las tasas de mortalidad, desnutrición y analfabetismo son significativamente más elevadas en las áreas rurales que en las urbanas.

Con relación a los servicios de apoyo a la producción, como por ejemplo la tecnología y el crédito, hay que señalar las grandes diferencias entre los sectores campesinos y el de los grandes y medianos propietarios.

Particularmente, con respecto a la incorporación de tecnología moderna en el medio campesino, es importante resaltar (Piñeiro 1988:8-11).

- a. las dificultades de compatibilizar la oferta actual de tecnologías adecuadas a las necesidades y peculiaridades de la producción campesina;
- b. la reserva, por parte de los campesinos, para realizar inversiones adicionales y su tendencia a evitar riesgos que pongan en peligro su precario equilibrio económico;
- c. la escasez de recursos disponibles;
- d. la diversidad y complejidad del universo de los sistemas de producción campesinos; y
- e. la insuficiencia e ineficiencia de métodos y prácticas de extensión utilizados con los campesinos.

Además, el crédito constituye un elemento vital para viabilizar el crecimiento económico de la agricultura campesina, ya que su capacidad de ahorro es mínima. No obstante, la distribución del crédito se ha sesgado hacia los grandes y medianos productores, como consecuencia de las condiciones financieras precarias de los pequeños productores.

En general, las entidades bancarias y crediticias no han adaptado sus métodos, condiciones de préstamo o características del crédito a las peculiaridades sociales y económicas de los pequeños productores campesinos. Los volúmenes de crédito solicitado por cada productor son relativamente pequeños, sus garantías reales son escasas, la dispersión geográfica de esos productores y la débil cobertura de las entidades financieras dificultan la aproximación del campesino al mercado formal de crédito.

Asalariados Rurales

En esta categoría entran los campesinos con insuficiente tierra para generar el sustento de la familia y que por lo tanto deben asalariarse temporalmente, con el objeto de completar sus

ingresos. Además, también hacen parte de esta categoría los asalariados sin tierra que deben vender su fuerza de trabajo, sea temporal o permanentemente, y cuyo origen es rural o urbano.

La definición de esta categoría debe incluir parámetros tales como acceso a la tierra, nivel de ingreso y régimen de trabajo.

La información de la FAO para mediados de la década del 70 mostraba que el estrato de los campesinos sin tierra en ALC está conformado por 4 millones de familias, con una población total de 22 millones de personas. En promedio se estima que este grupo representaba el 17% de las familias agrícolas y el 39% de la PEA rural (FAO 1981).

Las características biológicas de la producción agropecuaria determinan una demanda estacional por mano de obra enmarcada por el ciclo de los cultivos. Este fenómeno ha

Cuadro 13. Estructura de empleo en los sectores agrícola y rural

País	Año	Porcentaje de la PEA agrícola de origen urbano	Porcentaje de la PEA rural que no trabaja en la agricultura
Brasil	1970	12.3	15.2
	1980	17.7	23.4
Pernambuco	1970	13.1	a
	1980	16.3	a
São Paulo	1970	26.6	a
	1980	38.0	a
Costa Rica	1963	5.4	29.1
	1973	6.2	41.2
Ecuador	1962	6.5	19.3
	1974	6.8	26.4
México	1970	23.8	23.1
	1980	26.0	42.4
Nicaragua	1963	11.0	12.8
	1971	11.7	20.0
Perú	1961	18.3	20.1
	1972	23.7	18.8
Puerto Rico	1960	6.5	56.1
	1970	11.8	80.8

a No hay información disponible.

Fuente: De Janvry, Sadoulet y Wilcox 1986.

generado las condiciones particulares del mercado de trabajo rural en el cual existen regímenes de trabajo temporal y permanente.

La evolución productiva reciente dentro del sector con la cual se privilegian los productos de exportación y materias primas para la industria, ha llevado a un fuerte proceso de modernización del agro vía tecnología intensiva en capital, lo que implica la sustitución de la mano de obra. El resultado de este proceso en las últimas dos décadas ha sido la reducción de los asalariados permanentes con respecto al total de asalariados en el sector (Ibañez 1988).

Además, el origen de los asalariados temporales ha venido modificándose en la medida que la población se urbaniza; así se puede observar un incremento significativo de asalariados rurales de origen urbano. Por ejemplo, estudios de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO indican que en el caso de Colombia el 62% de la fuerza de trabajo ocupado en la cosecha de café era de origen urbano, en cuanto que el 50% de los trabajadores temporales brasileños en 1980 pertenecía a esta categoría, es decir algo más de 1.5 millones de trabajadores.

De hecho esta tendencia se puede observar en el Cuadro 13; la información para todos los países incluidos muestra que no tan sólo la PEA agrícola de origen urbano se ha venido incrementando paulatinamente en los últimos 20 años, sino que también el porcentaje de la PEA rural que no trabaja en el sector ha aumentado significativamente.

Por otro lado, la misma fuente estimó que en 1980 la fuerza de trabajo temporal que tenía tierra llegaba al 50%, lo que indica el aporte significativo del minifundio al trabajo temporal, lo cual refuerza el aporte que éste es un segmento funcional para capitalizar la empresa moderna.

Población Indígena

Además de la heterogeneidad y diferenciación que caracterizan las distintas formas que asume el campesinado, es necesario enfatizar la alta presencia de población indígena que se identifica al interior de estas categorías. Esto exige la consideración de las especificidades étnicas y culturales de la población, las cuales, a su vez, determinan formas de organización social y productiva particulares.

La población indígena tiene gran peso relativo en países como Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, aunque es de menor importancia en otros como Argentina, Paraguay, Chile, Panamá, Uruguay y Costa Rica. En Ecuador en 1980, la población indígena incluía más de dos millones de personas, distribuidas en 22 grupos étnicos, lo que representaba una cifra cercana al 60% de la población minifundista. En Bolivia más del 50% de la población total vive en zonas andinas, teniendo como ocupación principal la agricultura; de ésta, casi la totalidad es indígena y se identifica como tal. En Guatemala, el 42% de la población nacional es indígena, en su mayoría rural (CEPAL/FAO 1986).

Los *grupos indígenas*, a pesar de su masiva presencia a nivel de la población total en los países mencionados, representan no más de *30 millones de personas y constituyen los grupos de mayor nivel de marginación y pobreza*. En general, la población indígena de ALC cuenta con un espacio cada vez menor para su desarrollo; su cultura se encuentra en peligro de extinción y su economía se deteriora por la limitación y destrucción de su entorno ecológico.

No obstante las condiciones anteriormente descritas, la población indígena ha conseguido sobrevivir posiblemente con mayor facilidad que el resto de la población considerada pobre rural, como resultado del grado de desarrollo de sus formas de organización comunitaria, establecidas con base en su homogeneidad étnica, cultural y ritual; en formas de trabajo común y ayuda mutua; por el respeto y cumplimiento de las normas y decisiones de la comunidad; y por el uso de tecnología apropiada.

Mujer y Juventud Rural

Dentro de las estrategias de sobrevivencia desarrolladas por los pobres rurales se puede mencionar la participación activa de los miembros de la familia en la generación de los ingresos necesarios para su mantenimiento y reproducción.

Esta estrategia familiar adquiere diferentes formas en función de las posibilidades reales en las regiones donde se insertan estos grupos sociales y de sus patrones culturales. Se estima que en por lo menos dos tercios de las familias campesinas, sus miembros derivan más de la mitad de sus ingresos de fuentes no agrícolas. En este contexto, sin lugar a dudas que en el medio rural la función de la mujer campesina se manifiesta tanto en el medio doméstico como en el productivo, sea éste remunerado o no.

En el aspecto productivo realizado en el contexto familiar, este aporte femenino no remunerado es importante. Es así como en Colombia, en 1983, el 63% de la PEA rural femenina estaba formado por ayudantes familiares y trabajadores independientes; en tanto que en la República Dominicana, en 1985, el 82% de las mujeres rurales desempeñaba actividades productivas de índole familiar; en el caso de Costa Rica, en 1986, el 63% de las campesinas trabajaba en forma no remunerada; en Haití en 1980, un tercio del trabajo agrícola era realizado por mujeres; en Ecuador en 1983, el 80% del trabajo de la finca estaba a cargo de las mujeres (Errazuriz 1987).

Además de estas actividades productivas no remuneradas, la presencia de la mujer es significativa en el mercado de trabajo asalariado, especialmente el de tipo temporal. Así por ejemplo, en Colombia, las mujeres constituyen el 70% de la fuerza de trabajo en el cultivo de flores; en el caso de México éstas ocupan el 60% de los puestos de trabajo; en Honduras esta cifra alcanza el 40% en el cultivo del tabaco; en el cultivo del banano en Jamaica su participación supera el 50% (Errazuriz 1987).

Este significativo aporte femenino a actividades productivas se debe, en la mayoría de los casos, a: a) ausencia de los hombres en edad productiva como resultado de las migraciones; b) pérdida de la importancia relativa de la parcela agrícola en la generación de ingresos para la familia; c) costo de oportunidad del trabajo femenino es comparativamente inferior al del trabajo masculino; y d) carencia de recursos para contratar mano de obra fuera de la unidad familiar.

Por otra parte, la *juventud rural* compone casi el 35% de la *PEA agrícola*, es decir, alrededor de 40 millones de jóvenes entre los 10 y los 24 años componen el contingente laboral del sector. La utilización de este inmenso potencial se ve limitado por dos factores principales: acceso a la tierra y carencia de alternativas para su desarrollo.

En el caso del primer factor las posibilidades de acceder a la tierra son escasas. En aquellos países cuya frontera agrícola está agotada su única alternativa para poseer tierra es a través de la herencia, lo cual entraña y realimenta el proceso de minifundización, con la consecuente secuela de marginalidad y pobreza.

3

POLITICAS Y PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL

Políticas Sectoriales de Desarrollo Agropecuario

El financiamiento para la puesta en marcha de dicha estrategia debió sustentarse en la transferencia de excedentes del sector agrícola al industrial, y en la captación de ahorro externo mediante estímulo de esta inversión.

Además, como resultado de la baja elasticidad-ingreso de la demanda internacional por los principales productos realizados por el sector agropecuario de los países de ALC, la estrategia de desarrollo económico escogida tendría que basarse en la diversificación de la estructura productiva mediante la industrialización de importaciones (IICA 1987a:17).

La ejecución de esta estrategia para el conjunto del sector agropecuario se orientó en el sentido de conseguir:

- Diversificar la producción agropecuaria para la exportación, lo cual disminuía el poder del sector rural tradicional, asegurando que el flujo de divisas no dependiera de las fluctuaciones de precios en el mercado internacional de uno o dos productos de exportación.
La incorporación de vastas áreas a actividades agropecuarias dedicadas a la producción de nuevos productos exportables, aceleró el agotamiento de la frontera agrícola de muchos países de ALC y contribuyó al desplazamiento de pequeñas unidades campesinas, agudizando las diferenciaciones en el acceso a los activos. Al mismo tiempo, la ampliación del número de empresas agropecuarias especializadas elevó la demanda estacional de mano de obra.
- Innovar tecnológicamente el sector mediante una política de mecanización y transferencia de tecnología, especialmente hacia grupos “más dinámicos del sector” (el nuevo empresariado rural). Dentro de esta concepción adquiere, durante los años sesenta, especial relevancia la llamada “revolución verde”, que tenía como premisa fundamental que “podía existir una solución tecnológica al problema rural” (IICA 1987a:21). La modernización tecnológica de un conjunto significativo de unidades de producción polarizó la diferencia existente en los niveles de productividad entre éstas y las unidades campesinas.
- Invertir en infraestructura rural (riego, caminos, electrificación), por medio de la captación de recursos externos (Griffin 1971:119-120).
- Transformar las relaciones sociales de producción tradicionales y la adopción de medidas compensatorias para el campesinado, mediante el impulso de programas de desarrollo de la comunidad, de reforma agraria y posteriormente proyectos de desarrollo rural integrado (DRI).

Estas orientaciones sirvieron de base para generar una política cuyo objetivo central fue modernizar y desarrollar la capacidad productiva del sector agropecuario, para satisfacer la demanda del mercado internacional y local, vis-a-vis un conjunto de programas y proyectos que propugnaban aliviar el problema de la pobreza rural.

Es necesario resaltar que hubo una diferencia importante en el manejo de ambas orientaciones, en cuanto la primera fue concebida y ejecutada como parte de un conjunto de políticas macroeconómicas de un modelo global de desarrollo económico y durante un período de por lo menos tres décadas. La segunda se caracteriza por haber sido administrada como programas o proyectos específicos, con cobertura limitada, de carácter episódico y en la mayoría de los casos no originados dentro del cuadro general de políticas macroeconómicas de cada país.

Políticas de Modernización

En el contexto del proceso de modernización, el Estado ha tenido una función crucial a través de políticas sectoriales específicas, entre las cuales se pueden citar: inversión pública, tributación, precios, comercialización, crédito, investigación y transferencia de tecnología, etc. Todas ellas han influido de manera importante en el desarrollo agrícola de la región conforme al análisis realizado en el primer capítulo de este documento.

Sin embargo, estas políticas no han conseguido internalizar el grado de heterogeneidad y especificidad de la economía campesina requerido para concretar propuestas en beneficio de los pequeños productores campesinos.

El proceso de desarrollo agropecuario en ALC ha privilegiado los aspectos productivos sin considerar simultáneamente los sociales. Del mismo modo que el proceso de modernización de la agricultura ha dominado la dinámica del desarrollo, sin conseguir beneficiar al conjunto de la población rural, en especial los grupos pobres. En efecto, la modernización de la agricultura ha aumentado la heterogeneidad y la diversidad del sistema productivo. Además, se ha incrementado significativamente la brecha de ingresos entre las explotaciones empresariales y las unidades productivas campesinas.

Los principales efectos del proceso de modernización se dieron a nivel de modificaciones en la estructura agraria y el empleo. Se observó una tendencia a la modernización del latifundio o la reducción de su tamaño promedio, propiciando la creación o consolidación de empresas rurales medianas. Estas empresas pasaron a adoptar procesos productivos y de manejo modernizante, con el objeto de mejorar su eficiencia productiva y su nivel de competitividad en los mercados nacionales e internacionales. Este proceso de modernización favoreció la utilización de tecnología intensiva en el uso de capital y técnicas administrativas.

Por otra parte, dentro de este contexto, el impacto del proceso de modernización del sector agropecuario afectó de manera diferente a los pequeños productores campesinos. En este caso se observa un incremento del proceso de minifundización por división de pequeñas propiedades, coexistiendo con la consolidación de microunidades capaces de absorber los paquetes tecnológicos disponibles.

Si bien la demanda total de mano de obra para la actividad agropecuaria ha permanecido prácticamente inalterada en el tiempo, el cambio en la estructura productiva y la nueva

tecnología han generado sin embargo cambios cualitativos sustanciales en la estructura y régimen del empleo rural. Los cambios fundamentales son: a) disminución del empleo permanente; b) incremento de las oportunidades de empleo temporal; y c) mayor grado de monetarización de las relaciones laborales.

La menor disponibilidad de trabajo agrícola permanente, sumada a la integración rural urbana, ha obligado a los pobres rurales a diversificar las fuentes de sus ingresos como estrategia de sobrevivencia.

La disminución del trabajo permanente ha tenido dos secuelas importantes sobre la pequeña producción; en primer término, ello implica simplemente un proceso de sustitución del trabajo permanente por el temporal, con un grado inferior de compromiso patronal. Por otra parte, a este hecho también se asocia el aumento de la vulnerabilidad de los trabajadores rurales como resultado del incremento de la monetarización de las relaciones de trabajo.

Estos cambios en la utilización de los factores de producción y su desempeño obedecen a las necesidades de ajuste de las empresas para aumentar sus ganancias; en cambio, estos cambios han redundado negativamente en el nivel de ingreso de los trabajadores rurales, contribuyendo de esa forma a que el grado de pobreza del sector sea aún mayor, ya que para el promedio de los trabajadores agrícolas disminuyó la demanda media anual de trabajo.

Programas de Desarrollo Rural

Desarrollo de la comunidad

El enfoque del desarrollo de la comunidad visualiza la realización del desarrollo rural por medio de la participación voluntaria y activa de los miembros de la comunidad para fomentar la "auto-ayuda" (Gianotten y De Wit 1987). En la perspectiva del desarrollo de la comunidad, el desarrollo rural pasa por un cambio de actitud de la población del sector agropecuario y la adquisición de nuevos métodos y conocimientos (Ander Egg 1976:16). En ese sentido, esta estrategia parte de una visión psicosocial del desarrollo. Por otro lado, se fundamenta en una concepción de las comunidades rurales como unidades sociales homogéneas, sin conflictos y divisiones internas, que se movilizan como un todo en pos de un objetivo.

El método para realizar esa movilización en pro de objetivos de modernización se sustentaba en la identificación de líderes con perspectiva modernizante, que pudiesen servir como *agentes de cambio* mediante la introducción de nuevos valores, actitudes, métodos y conocimientos para vencer la "inmovilidad tradicional". Al mismo tiempo, se promovían actividades que implicaban la cooperación voluntaria -sin tomar en cuenta diferencias sociales- para consolidar una perspectiva de "auto-ayuda". Para ello, se echó mano de las técnicas de dinámicas grupales e investigación psicosocial.

Las siguientes son algunas conclusiones que se pueden extraer de la experiencia de las acciones de desarrollo de la comunidad:

- El enfoque demostró su debilidad en el hecho que la mayoría de los proyectos fracasaron en movilizar a la comunidad mediante acciones de asistencia mutua y cooperación, lo que constituía su objetivo fundamental.

- Los proyectos no tuvieron, con pocas excepciones, por ej. Vicos en Perú (Holmberg 1959), repercusión alguna sobre la estructura de producción, y en todos los casos su incidencia fue local y focalizada.
- Los análisis que se han realizado concuerdan en señalar que el principal obstáculo que tuvo este enfoque se encuentra en su propia concepción del desarrollo rural, de la comunidad y de la visión del mundo campesino (Huizer 1971; Worsley 1984). Una propuesta que deja en un segundo plano consideraciones sobre la producción campesina y su inserción estructural, difícilmente podría alcanzar resultados importantes para impulsar el desarrollo rural.
- El partir de una noción falsa de comunidad rural como si se tratara de unidades sociales homogéneas y armónicas impuso serias limitaciones a este enfoque, así como el analizar la “resistencia campesina al cambio” como producto del “fatalismo” (Erasmus 1961) o de la “visión del bien limitado” (Foster 1965), y no como consecuencia de la concepción del riesgo y de las características intrínsecas de la racionalidad campesina.

Reforma agraria

La experiencia y las limitaciones demostradas por la política de desarrollo de la comunidad pusieron en evidencia que sin modificaciones en la estructura de tenencia de la tierra era imposible vencer los obstáculos para el desarrollo rural. A partir de 1960, y en gran medida como reacción a la creciente movilización campesina por la tierra, los gobiernos de ALC reunidos en Punta del Este definen la reforma agraria como una estrategia prioritaria para el desarrollo en la región. Es necesario apuntar que la rebelión campesina y los acontecimientos en Cuba fueron el detonante para que la estrategia se declarara a nivel continental y se incorporara como una condición para que la ayuda, dentro del marco de la Alianza para el Progreso, se hiciera efectiva.

Sin embargo, la experiencia de reforma agraria en América Latina tiene sus antecedentes en México (1917) y en Bolivia (1953). Estos dos primeros procesos de reforma agraria en ALC alcanzaron niveles de extensión y profundidad que difícilmente fueron logrados por las reformas agrarias impulsadas a la sazón por la Alianza para el Progreso. Estas tuvieron un carácter marginal en cuanto a la cantidad y calidad de tierras afectadas y en relación con su impacto sobre la estructura latifundista y minifundista (García 1981). En muchos países, procesos de colonización con participación del Estado y de titulación de tierras adoptaron el nombre de reforma agraria.

En este sentido la evaluación realizada por Naciones Unidas, a mediados de la década de los 70, señala que los logros sociales de los programas de reforma agraria fueron limitados, y su cobertura reducida. De hecho las expropiaciones alcanzaron solo el 15% del potencial de las tierras expropiables, y apenas el 22% de los eventuales beneficiarios fue favorecido con asignaciones de tierra (Naciones Unidas 1977).

La experiencia de los principales países que han implementado algún tipo de reforma agraria se muestra en el Cuadro 14.

Algunos autores explican los diversos niveles de profundidad alcanzados por las reformas agrarias a partir de la relación de fuerzas existentes, al interior del sector rural y del Estado,

Cuadro 14. América Latina y el Caribe: superficie afectada por la reforma agraria y número de familias campesinas beneficiadas

País	Superficie silvoagropecuaria ^a			Número de familias agrícolas		
	Total	Asignada	Porcentaje	Total	Beneficiadas	Porcentaje
Bolivia	36 300.0 b	31 203.0 b	86.0	516 200 d	384 560 c	74.5
Ecuador	7 949.0 c	718.1 f	9.0	749 000 d	78 088 f	10.4
Colombia	30 993.0 c	—	—	—	—	—
Chile	28 759.0 g	2 940.0 h	10.2	412 000 d	38 000 h	9.2
Perú	23 545.0 c	9 255.6 i	39.3	1 419 400 d	431 982 i	30.4
Venezuela	26 470.0 c	5 118.7 i	19.3	561 800 d	171 861 i	30.6
Costa Rica	3 122.4 k	221.6 k	7.1	155 200 d	8 349 k	5.4
República Dominicana	2 676.7 l	374.6 l	14.0	697 800 d	59 411 l	8.5
Panamá	2 253.9 m	493.2 n	21.9	132 800 d	17 703 n	13.3
México	139 868.9 c	60 724.0 o	43.4	4 629 400 d	1 986 000 o	42.9

a Corresponde a la superficie total de las explotaciones.

b Corresponde al año 1980, ver Urioste 1986.

c Corresponde al año 1977, ver Ortega 1979.

d Estimaciones de E. Ortega según datos de la FAO.

e FAO 1981.

f Corresponde al año 1983, ver Barsky 1984.

g INE 1981.

h Corresponde al año 1982, ver Rojas 1984.

i Corresponde al año 1982, ver Ministerio de Agricultura de Perú 1983.

j Corresponde al año 1979, ver Marta 1983.

k Corresponde a los asentamientos campesinos creados por el Instituto de Tierras y Colonización hasta 1980, ver SEPSA 1982.

l Dato de 1983, ver Moquete 1984.

m Ver Pérez, s.f.

n Datos de 1977, ver PREALC 1983.

o Cifra de 1970, ver Eckstein *et al.* 1978:11.

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO 1986.

entre los grupos sociales interesados en la modificación de las estructuras agrarias vigentes y los que se oponen a ella (Gutelman 1974:141-143). En aquellos países con una fuerte presencia de los sectores latifundistas en las estructuras de poder local y nacional, las reformas agrarias tuvieron un carácter preponderantemente marginal, y se impulsaron más desde una perspectiva de política social compensatoria que como producto de una estrategia de desarrollo nacional. Su orientación fue, en el mejor de los casos, fundamentalmente preventiva, pues en muchas oportunidades se movió a la zaga de la misma iniciativa campesina, en un intento por atenuar el creciente conflicto agrario.

Estas reformas agrarias de carácter marginal en muchas oportunidades ofrecieron a los campesinos dotaciones insuficientes o terrenos inadecuados por su baja productividad, y no acompañaron la distribución de tierras de “otras políticas que la refuercen y consoliden como condición necesaria para lograr el desarrollo y la superación de la pobreza” (FAO 1987a:14).

En el caso de las reformas agrarias de carácter profundo, las políticas de dotación de tierra al campesinado y de reestructuración de las unidades de producción han sido sumamente

variadas. Desde la concepción “ejidal” de la reforma agraria mexicana hasta la “granja estatal” de Cuba y Nicaragua, pasando por las empresas asociativas, las cooperativas del sector reformado de El Salvador, las cooperativas de producción y las unidades parcelarias. Igualmente, los énfasis en uno u otro tipo de unidad productiva han variado en el transcurso del proceso mismo de la reforma, como sucedió con el ímpetu que tuvo la política ejidal durante el período de Cárdenas, posteriormente atenuado (Gutelman 1983:106-110), o la modificación del énfasis en la granja estatal por la cooperativa de producción en la reforma agraria nicaragüense (Baumeister 1987). En este último país, producto de la situación de guerra y la aguda crisis económica, se han promovido recientemente formas de producción más simples y ahorradoras de recursos externos.

Además de haber promovido y estimulado determinados tipos de organización campesina como los anteriormente mencionados, los procesos de reforma agraria en el continente presentan otros resultados relevantes, principalmente aquellos asociados a:

- a. la reducción de las diversas formas sociales que sujetaban a los campesinos a sistemas organizados en torno al latifundio;
- b. la creación de nuevos mecanismos de cesión de tierras del latifundio, a través de la organización de grupos de presión social.

La diversidad de experiencias y resultados de las reformas agrarias de ALC permite concluir que para obtener resultados positivos es necesario la presencia de un conjunto mínimo de condiciones que no estuvieron presentes en la ejecución de dichas reformas. Entre estas se citan las principales:

- Los procesos de cambio estructural de la envergadura planteada por la reforma agraria requieren de un período de maduración largo y de un ambiente político que garantice la consecución de las diversas etapas involucradas en la consolidación de un nuevo orden agrario. En el caso latinoamericano, el apoyo político e institucional a los procesos de reforma agraria fue vacilante y en muchas ocasiones interrumpido y revertido.
- La redistribución de la tierra por sí misma no mejora las condiciones de producción y de vida de los campesinos pobres, si no se inscribe dentro de una política de desarrollo rural y más aún *si no forma parte sustancial de la estrategia nacional de desarrollo*. En algunos países la carencia de acciones complementarias de la reforma agraria tales como capacitación técnica, empresarial y organizacional, como también servicios de crédito, generación y transferencia de tecnología apropiada, comercialización, fueron determinantes en el fracaso de la reforma agraria y de la incapacidad de los campesinos para enfrentar una realidad nueva y compleja.
- Para que este tipo de proceso consiga los objetivos propuestos es necesario tener una idea clara de la capacidad productiva de la nueva estructura agraria y de las demandas que ésta generará para el resto de la economía. Es decir, cuál será su potencial para atender el conjunto de necesidades del resto de la economía, así como determinar la demanda de bienes de consumo y de producción que ésta requerirá para realizar dicho potencial.
- Los regímenes de propiedad de la tierra y los cambios sociales previstos deben compatibilizarse con las necesidades productivas del país para asegurar ciertos niveles de seguridad alimentaria, materia prima y generación de divisas, el tipo de tecnología apropiada y la disponibilidad de mano de obra.

- La organización, la participación y la capacitación campesina no pueden efectuarse atendiendo a esquemas preestablecidos ni a la réplica de modelos ajenos a la propia especificidad socioeconómica y cultural del campesinado de cada país, y al contexto político nacional.
- Es necesario una fuerte articulación institucional entre los organismos responsables de ejecutar las acciones de distribución de tierras, los organismos encargados de la planificación del sector y la generación de tecnología y la asistencia técnica, y los sectores de políticas crediticias y monetarias.
- El pago a precio de mercado de las tierras “afectadas” impone limitaciones e imposibilita a los Estados contar con los recursos adecuados para llevar adelante programas de redistribución, convirtiendo en rígido e impracticable el proceso y reduciendo la posibilidad de recursos para financiar servicios complementarios y el logro de la equidad.

Proyectos de Desarrollo Rural Integrado (DRI)

No obstante la necesidad social de la reforma agraria, la misma ha perdido viabilidad política institucional en la mayoría de los países de ALC, dando lugar al surgimiento de los proyectos de desarrollo rural integrado como instrumento alternativo (Schild 1987:30; Jordán y Londoño 1987:12).

Los proyectos DRI constituyen una modalidad de acciones de desarrollo rural que procura integrar en un solo ámbito componentes de carácter productivo (directos e indirectos), de bienestar social y de organización campesina.

Los proyectos DRI estuvieron, originalmente, orientados a complementar la dimensión técnico-productiva y organizativa a nivel de los campesinos, así como hacia la descentralización político-administrativa, aunque dichos proyectos estuvieron ausentes en la mayoría de los programas de reforma agraria de ALC. Sin embargo, la política DRI pronto tendió a favorecer proyectos casuísticos y de corte compensatorio que, en la mayoría de los países, se desarrollaron desarticulados del resto de las políticas sectoriales y de las estrategias prioritarias de desarrollo nacional.

Una de las características de los DRI, desde el punto de vista institucional, es la participación de un conjunto extenso y heterogéneo de entidades estatales que, indistintamente y a veces de manera unilateral, hacen suyas responsabilidades intersectoriales en la ejecución de los proyectos, en detrimento de la necesaria articulación interinstitucional (IICA 1988:39).

Otro problema institucional, de carácter externo, enfrentado por los proyectos DRI, son las modificaciones de énfasis y estilo a que están sujetos, según haya sido el organismo de financiamiento externo que los haya apoyado.

Esta estrategia de desarrollo se inició en la década del 70 y adquirió una dimensión significativa en algunos países como Colombia, Ecuador, México, Brasil y Honduras. De hecho, su ejecución se inició en Colombia en 1976 y a la fecha existen cerca de 100 mil beneficiarios que han recibido créditos y asistencia técnica y productiva (Departamento Nacional de Planeación-Colombia 1982).

En Ecuador hacia 1980 se crea un subsistema en la administración pública para el DRI que ejecutó 15 proyectos beneficiando a 657 mil habitantes rurales en una superficie de 1.3 millones de hectáreas (Jordan y Londoño 1987).

En México hacia 1983 se implementa el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) beneficiando a 1.3 millones de habitantes rurales, cubriendo una superficie de 2.9 millones de hectáreas.

En el caso de Honduras, hasta la fecha se ejecutaron 11 proyectos y existen seis más en la etapa de negociación para su financiamiento (SECPLAN 1987).

En el Nordeste del Brasil, hacia 1985 se ejecutó el Programa de Desarrollo de Areas Integradas del Nordeste (Polo Nordeste); este Programa ejecutó 30 proyectos por una suma de US\$ 1 billón, atendiendo 360 mil familias, o sea 1.8 millones de personas (De Miranda 1985).

De la experiencia DRI en América Latina y el Caribe, se pueden extraer importantes lecciones que indican la necesidad de:

- Adoptar como concepción básica la integralidad de los programas y proyectos de desarrollo rural, la cual debe sustentarse en la definición de necesidades y soluciones a partir de las condiciones, características y prioridades de la población beneficiaria, y en cuyo diagnóstico y ejecución impere el principio de la participación campesina y no en la suma de componentes aislados como ha sido enfrentado en la mayoría de los proyectos DRI.
- Simplificar el modelo técnico, administrativo para la ejecución de los proyectos, incorporando un número reducido de entidades con base en previa homogeneización conceptual, procurando descentralizar y desconcentrar los procesos de toma de decisiones y ejecución de actividades.
- Flexibilizar el modelo institucional para viabilizar la adecuación sistemática del proyecto a las modificaciones coyunturales, a las prioridades, ritmos y formas de participación de los beneficiarios.
- Modificar los procedimientos administrativos y técnicos para hacerlos más eficientes en el sentido de asegurar que la mayor parte de los recursos de proyectos y programas de desarrollo lleguen oportunamente a los beneficiarios.
- Seleccionar con base en criterios sociales y económicos, las áreas de proyectos o programas de desarrollo rural, con el objeto de concentrar y complementar la utilización de recursos para conseguir un impacto productivo mayor a nivel de las regiones y de los beneficiarios.
- Concentrar mayores esfuerzos en los componentes de apoyo a la producción agropecuaria y no agropecuaria, racionalizando el uso de los recursos utilizados en obras de infraestructura.
- Fortalecer los componentes de distribución, titulación y consolidación de la propiedad de la tierra con el objeto de viabilizar el acceso de los beneficiarios al crédito, a la transferencia de tecnología apropiada y a acciones de capacitación pertinentes.

- Generar y validar tecnología cuyo carácter diferenciado responda a los sistemas de cultivo y a la organización de la unidad familiar de producción. Asimismo los sistemas de crédito tienen que incorporar procedimientos ágiles y sencillos de tramitación y adecuarse a los ciclos propios de las economías campesinas y a los montos requeridos.
- Incrementar y promover la participación campesina en todas las etapas del proceso. La capacitación debe tener también carácter participativo y por lo tanto debe incorporar las preocupaciones y actividades cotidianas de los beneficiarios.
- Coordinar e integrar los programas y proyectos de desarrollo rural a planes de carácter local, regional y nacional, al mismo tiempo que se compatibilizan con el conjunto de las políticas macroeconómicas globales y sectoriales.

EFECTOS DE LA CRISIS ACTUAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA ECONOMIA CAMPESINA

La región ha enfrentado, desde principios de esta década, una de las crisis económicas más profundas y prolongadas del presente siglo, acontecimiento éste que no se había verificado en los últimos cuarenta años. De hecho, esta crisis cambió drásticamente el escenario de crecimiento económico que venía dándose en ALC en décadas anteriores.

Tanto la recesión como el proceso de ajuste adoptado por los países de la región han afectado al sector agropecuario con menor intensidad que a los otros sectores de la economía. Esta reacción diferenciada se da en función del peso relativo importante que tienen las exportaciones agropecuarias en ALC, las cuales se han beneficiado con las políticas orientadas a incentivar al sector exportador como estrategia para superar el desequilibrio de la balanza de pagos.

No obstante la ventaja relativa del sector agropecuario sobre los otros sectores de la economía, sus tasas de crecimiento cayeron de 2.7% al 1.9% en los últimos ocho años. Esto indica claramente que este sector también ha entrado en un proceso de desaceleración de su ritmo de crecimiento, como resultado de la reducción de las inversiones públicas y privadas, asociada a la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas tradicionales que contrarrestó los aumentos en volúmenes producidos.

Por otra parte, esta crisis se refleja en un deterioro generalizado de los indicadores económicos y sociales; de manera particular se observa un desequilibrio en la balanza de pagos y una caída significativa de la tasa de inversión, así como el aumento del desempleo y la inflación, y pérdida en los salarios reales.

Estos problemas han afectado con diferente grado de intensidad los diversos estratos de la población urbana y rural. Los efectos de la crisis de ALC se materializan también dentro del cuadro de la pobreza rural, -pequeños productores campesinos minifundistas y asalariados-, tal como se han puesto en evidencia anteriormente, acelerando algunas de sus tendencias.

En primer lugar, la pobreza rural se ha agudizado en los países de ALC, donde los campesinos minifundistas y sin tierra resultaron más afectados. En segundo lugar, el aumento del número de minifundios se ha acelerado en la mayoría de los países, mientras que el promedio del área explotada por estas unidades campesinas se ha visto reducido. Es decir que, como producto de la crisis, la capacidad productiva y la productividad de un creciente número de campesinos han disminuido aún más, así como el aprovechamiento potencial de su mano de obra. En tercer lugar, el mercado laboral rural se ha modificado en la última década, generando mayores tasas de desempleo y subempleo en el sector (de Janvry, Sadoulet y Wilcox 1986).

La población campesina y el número de pequeñas unidades de producción se han incrementado en términos absolutos y relativos en la mayoría de los países de ALC (CEPAL/FAO 1986:68; Gómez y Echenique 1988: 101; Brignol 1987: 49; IICA 1988: 12-13).

El milenio sin campesinos que muchos y desde diversas posiciones teóricas e ideológicas esperaban para América Latina, no llegó. Ni el largo proceso de desarrollo y modernización del agro, ni la reciente crisis económica por la que atraviesan los países de la región, ni las actuales políticas de ajuste y estabilización han conducido a la desaparición del campesinado. En un complejo proceso de descampesinización y recampesinización, de adecuación, resistencia, extinción y proliferación de las pequeñas unidades de producción, el campesinado como un todo persiste.

Las estrategias de desarrollo rural y de reactivación agrícola deben internalizar esta realidad, prestándole renovado interés y especial atención, si se quieren formular políticas que dinamicen al segmento mayor de la población rural y al mismo tiempo contribuyan a eliminar las causas de la pobreza que padecen millones de familias rurales.

Políticas de Ajuste y Diferenciación Campesina

Políticas de ajuste

Si se quiere analizar la relación existente entre la crisis y el campesinado, es necesario hacer un recuento de las principales políticas de estabilización y ajuste que ha emprendido la mayoría de los Estados de ALC, como respuesta a la misma situación de crisis de sus economías y como producto de negociaciones emprendidas con organismos internacionales de financiamiento.

La contracción productiva y la desaceleración del crecimiento económico, el desempleo y la inflación, la depresión del mercado interno y el deterioro de los términos de intercambio internacional tienen efectos decisivos sobre la economía campesina. También las medidas tomadas por el Estado en el contexto de la crisis económica tienen repercusiones contundentes sobre la dinámica de las pequeñas unidades de producción agropecuaria.

Las principales medidas que afectan al sector agropecuario como un todo y de manera específica a los pequeños productores tienen que ver con las políticas macroeconómicas orientadas a: a) reducir la inflación (vista como desequilibrio interno); b) corregir los desequilibrios en la balanza de pagos; c) disminuir la participación del Estado en la actividad económica y en la regulación del mercado; y d) acelerar el crecimiento a partir de la promoción de la supuesta eficiencia microeconómica (IICA 1987a:14).

Estas políticas se enmarcan dentro de los programas de estabilización y ajuste estructural promovidos respectivamente por el FMI y por el Banco Mundial. En el primer caso, mediante las llamadas "cartas de intenciones" y "criterios de desempeño", el organismo financiero se orienta principalmente a corregir los desequilibrios interno y externo de los países en los que interviene, condicionando la dotación de recursos financieros a la aplicación de medidas fiscales y monetarias que afectan principalmente el nivel y la composición de la demanda agregada.

En el caso del Banco Mundial, este organismo mediante los “préstamos de ajuste estructural” (SAL) establece un conjunto de políticas a aplicarse, como condición para la concesión de recursos financieros al país solicitante, que comprende medidas dirigidas a afectar primordialmente la *oferta agregada*. Es decir, políticas orientadas a la modificación de la estructura productiva del país, enfatizando su orientación hacia el exterior; a la eliminación de subsidios y utilización de precios de referencia internacionales; al establecimiento de tasas de interés “realistas”, es decir que tomen en cuenta el nivel de inflación (IICA 1987a:14); a la privatización de servicios públicos y desmantelamiento de empresas estatales consideradas ineficientes; y a la definición de una tasa de cambio que mantenga la competitividad de la producción nacional en los mercados mundiales (George 1988).

Entre las políticas que afectan, principalmente, la actividad agropecuaria y especialmente a los pequeños productores, se pueden citar:

- a. políticas salariales tendientes a mantener deprimido el nivel de los salarios;
- b. modificaciones en los precios de determinados insumos y servicios públicos;
- c. aumento en los precios de los productos agrícolas, especialmente los alimentos;
- d. incremento de las tasas de interés;
- e. modificación en los impuestos;
- f. disminución de la inversión pública y privatización de servicios y empresas del Estado;
- g. políticas de incentivos y transferencia de subsidios a productos exportables;
- h. eliminación o reducción de tarifas y controles a la importación de insumos y alimentos;
- i. disminución de recursos para el financiamiento de proyectos de reforma agraria y desarrollo rural.

Es necesario aclarar que, si bien los paquetes de políticas propuestos por los organismos financieros citados se basan en diagnósticos generales y resultan por lo tanto relativamente indiferenciados respecto a las especificidades regionales y al tamaño de los países en cuestión, la aplicación y puesta en práctica de políticas concretas resultan variadas de un país a otro. Ello, en función de una serie de factores, entre los que vale destacar la relación de fuerzas existentes entre grupos e intereses divergentes en cada uno de los países de la región, características de los Estados nacionales, el grado de madurez institucional y el grado de organización campesina.

Igualmente, es necesario subrayar que la crisis económica y las propuestas de estabilización y ajuste afectan de manera diferenciada al campesinado en un mismo país y generan en éste respuestas y estrategias distintas para asumirlas. Se comete un error inmenso cuando se pretende analizar el impacto de la crisis sobre el sector agropecuario, sin tomar en cuenta su complejidad y diversidad internas, sin tener en consideración que una misma medida no sólo afecta en grado diferente, sino que puede tener signo distinto, según se trate de grandes, medianos o pequeños productores. Pero aún se incurre en un error cuando identificando al

campesinado como un segmento específico del sector agropecuario que se ve afectado de manera particular por la crisis y el ajuste, no se toma en cuenta al mismo tiempo su diferenciación interna.

Diferenciación campesina

La relación entre crisis y economía campesina debe enfocarse como una relación en la que uno de los extremos del binomio –el campesinado– juega también un papel activo y no de simple objeto afectado por la contracción, la inflación y el ajuste. Este no solo sufre las consecuencias de la crisis sino que a partir de su propia racionalidad –dominada más por una intención de sobrevivencia familiar que por el criterio empresarial de maximizar el beneficio– reacciona, diseña y pone en marcha variadas estrategias que le permitan atenuar, sobrevivir y superar sus embates.

Estas estrategias, aunque definidas a partir de la misma racionalidad, se diferencian entre sí según sea la dotación de tierra y agua disponibles; el tamaño y la composición familiar; el grado de especialización productiva; el nivel de dependencia y articulación al mercado; el acceso a recursos crediticios y servicios públicos; el tipo de tecnología utilizada; la necesidad de recurrir en forma permanente o estacional a la venta de fuerza de trabajo; la forma y el nivel organizativo presente; y la capacidad de negociación política de la que dispongan.

El campesinado de ALC no es una entelequia social estática o el remanente anacrónico de formas productivas precapitalistas. El campesinado latinoamericano y del Caribe es resultado del proceso capitalista en el campo y es complemento fundamental de la acumulación de los sectores empresariales agropecuario y urbano.

Una de las funciones principales del campesinado continúa siendo su contribución al mercado de trabajo para satisfacer los requerimientos de mano de obra de las unidades productivas empresariales. De hecho, la creciente especialización productiva de estas unidades ha incrementado la demanda estacional por la mano de obra disponible en los minifundios.

Las cifras presentadas en el capítulo dos describen la importancia que tiene este sector en la producción de alimentos para el mercado interno, pero a esta constatación hay que agregar el hecho de que “en igualdad de condiciones, el sector campesino se muestra dispuesto a entregar al resto de la sociedad los productos de su actividad a precios inferiores a los exigidos por los productores por la sencilla razón de que la unidad campesina, para emprender una actividad determinada, no necesita asegurarse de una tasa de ganancia mayor o igual a la de retorno esperada de actividades alternativas” (Schejtman 1987: 78).

La economía campesina se encuentra definitivamente incorporada a la economía nacional *y es la forma en que se integra a la estructura productiva global la que define su dinámica y situación actual, su relación con la crisis económica y el ajuste*. En esa medida, es conveniente distinguir dos segmentos del campesinado que por su relación diversa con el contexto económico global presentan condiciones específicas de integración, y son afectados y responden de manera diferenciada ante la crisis y a las políticas de ajuste.

El primer segmento estaría representado por las unidades campesinas de “infrasubsistencia” o “subfamiliares” (Bartra 1988; Warman 1987; de Janvry 1986). Estas unidades que dependen de ingresos salariales adicionales para completar su subsistencia son productoras fundamentalmente de productos básicos, pero al mismo tiempo, dada su baja disponibilidad

de tierra y producción, resultan *compradores netos de alimentos* (de Janvry 1986:13). Este es el segmento mayoritario del campesinado latinoamericano y probablemente el más afectado negativamente por la crisis y el ajuste en todos los países de ALC. Los efectos sobre este segmento y las respuestas y adecuaciones que posiblemente han generado se pueden resumir de la siguiente manera:

- La reducción de los salarios reales agrícolas que han experimentado la mayoría de los países de ALC ha mermado el ingreso familiar campesino en términos reales.
- El aumento de los precios de los productos alimenticios ha perjudicado a este segmento de productores agropecuarios por su condición de compradores netos de alimentos (de Janvry 1986:17).
- El creciente desempleo urbano ocasionado por la crisis industrial y la contracción del gasto público ha lanzado contingentes de trabajadores de poblados urbanos a competir con este sector del campesinado en el mercado de mano de obra estacional (ver Cuadro 14)¹. La presencia de un nuevo oferente de fuerza de trabajo en el mercado estacional de mano de obra contribuye a deprimir los salarios rurales y disminuir las oportunidades de empleo estacional para las familias campesinas que requieren de ingresos salariales para adquirir la canasta básica.
- Es previsible que se haya intensificado la sobreexplotación de sus pequeñas parcelas como estrategia de sobrevivencia, con efectos fatales sobre la conservación de los suelos.
- Se nota una tendencia a que este segmento del campesinado diversifique aún más su producción, al incorporar o reasumir actividades artesanales, pastoriles, venta de servicios y participación en la construcción de infraestructura rural y en procesos agroindustriales y extractivos (ver Cuadro 12). En este sentido, es necesario modificar la imagen del campesinado como sinónimo de agricultor; esta modalidad poliprodutiva (y no sólo policultora) puede ser el resultado de las nuevas y difíciles condiciones de sobrevivencia a partir, exclusivamente, de la actividad agrícola (Plaza 1987:112).
- En los últimos años se ha reducido en forma severa la productividad del trabajo de este segmento del campesinado de ALC. Varias razones se aúnan y explican el fenómeno: en primer lugar, la escasez de tierra obliga a que un número creciente de productores familiares activos se conglomeren en la misma finca². En segundo lugar, en aquellos países con frontera agrícola abierta, muchas de las unidades de infrasubsistencia se ubican en zonas tropicales húmedas de reciente colonización con un frágil balance ecológico, carentes de infraestructura básica y con difícil acceso a mercados. En tercer lugar, la sobreexplotación del suelo como resultado de la intensificación de su cultivo (disminución de tierras en barbecho y descanso, ampliación de cultivos transitorios, siembra de áreas no aptas, rotación indebida), provoca una disminución de su fertilidad.

1 Este fenómeno, más que a una aparente “urbanización del campo”, obedece más bien a la “ruralización de las ciudades”, producto de los flujos migratorios campo-ciudad que ahora se revierten estacionalmente como parte de las estrategias de sobrevivencia de estos segmentos de la población.

2 Incluso en algunos países se habla de una modificación del patrón familiar nuclear como unidad de asentamiento rural, para dar pie a unidades plurifamiliares.

En cuarto lugar, el aumento de los precios de los insumos agrícolas ha reducido sensiblemente la aplicación de fertilizantes y plaguicidas.

- Dadas las condiciones de equilibrio que tiene la economía de sobrevivencia de este segmento campesino, es posible que estas unidades se hayan volcado con mayor fuerza hacia el autoconsumo, en un intento por disminuir el riesgo ante un mercado desfavorable y crecientemente especulativo.
- La pérdida en salarios reales y la disminución del gasto público, especialmente en programas sociales, en ALC, ha golpeado fuertemente la calidad de vida de este segmento de la población rural. Así por ejemplo, los recortes en programas de salud son del orden del 20 al 25% en la mayoría de los países de la región.

El segundo segmento de pequeños productores estaría integrado por unidades familiares autosuficientes. Es decir, por aquellas que logran generar los ingresos monetarios o en especie necesarios para asegurar su subsistencia, sin tener que recurrir a actividades fuera de la finca, y que al mismo tiempo se abastecen fundamentalmente de la fuerza de trabajo familiar. En la mayoría de los casos se trata de *vendedores netos de alimentos* (de Janvry 1986:13), que están en capacidad de producir para las necesidades básicas y logran comercializar un excedente, o de lo contrario se trata de productores esencialmente mercantiles, que venden la mayor parte de su producción y compran sus alimentos en el mercado. Es también un segmento perjudicado por la crisis, aunque algunas medidas del ajuste podrían compensar en algo su deterioro económico. A continuación se resumen los principales efectos y respuestas provocadas en este tipo de unidades campesinas:

- El incremento de los precios de los alimentos puede haberlas favorecido, siempre y cuando la estructura del mercado no haya logrado extraerles una mayor porción del valor producido (de Janvry 1986:13). Igualmente, aquellas unidades vinculadas al mercado exterior pueden haber sido beneficiadas por las políticas de cambio. Sin embargo, el aumento de los precios de los insumos, provocados por la eliminación de los subsidios, por el deterioro de los términos de intercambio y la inflación contrarrestaron esas ventajas.
- Algunas de estas unidades trabajan con recursos crediticios, por lo cual es posible que hayan tenido que reducir o eliminar el uso del crédito, como consecuencia del incremento en las tasas de interés y la eliminación de tasas subsidiadas para los pequeños productores. Las consecuencias negativas sobre las inversiones en mejoras de las fincas, así como atención y renovación de cultivos permanentes son previsibles.
- El alto grado de concentración de la tierra y la inflación provocan movimientos especulativos sobre el precio de la tierra que impiden a este segmento campesino la expansión de sus predios. Más bien, este tipo de unidades se ve involucrado en la dinámica de subdivisión, venta y fragmentación, con grandes probabilidades de que, de mantenerse la situación imperante, muchas de estas familias caigan dentro del segmento de infrasubsistencia.
- El deterioro de los precios de algunos productos comerciales tradicionales (café, caña de azúcar, cacao, algodón) ha lanzado a un número creciente de productores familiares a la búsqueda de nuevas alternativas productivas (plantas ornamentales, verduras, flores, fresas, nuez de macadamia, cardamomo, etc.) favorecidas por las políticas de incentivos para la exportación. Los resultados de esta situación son imprevisibles, pues se trata de

productos que no cuentan con el debido respaldo tecnológico en sus países y cuya inserción en el mercado internacional se encuentra poco consolidada: no existe el conocimiento local para su mercadeo y comercialización, y los precios y la demanda son inestables.

- El alto costo de la tecnología y de los insumos importados ha ocasionado una aún mayor utilización de prácticas intensivas en el uso de mano de obra y el abandono de tecnologías de costo elevado. La incorporación de tecnología alternativa de bajo insumo importado ha sido mínima, ya que no se cuenta en este campo con el necesario respaldo técnico, a causa de las políticas indiferenciadas de asistencia técnica prevalecientes (Piñeiro 1988).

Organización Campesina y Capacidad de Negociación

El impacto de la aplicación de las medidas de estabilización de ajuste en los diferentes estratos de la población depende también de la representación y capacidad de negociación política en manos de los distintos sectores sociales afectados. Es evidente que en la mayoría de los países de ALC el campesinado se encuentra débilmente representado en las distintas instancias del Estado y en el complejo engranaje que determina la toma de decisiones políticas. Esta situación se ha ido agravando en los últimos tiempos, debido al mayor peso político que han adquirido los distintos sectores urbanos.

Como producto de la crisis, la organización campesina no necesariamente se ha fortalecido. Es posible incluso que en algunos países la organización y movimientos campesinos no hayan alcanzado los niveles de los programas de reforma agraria impulsados en décadas anteriores, en donde la lucha por la tierra dentro de ese contexto requería la formación de organizaciones a escala regional y nacional. Lo que sí es un hecho es que el carácter de la organización campesina se ha modificado. A continuación se adelantan algunas posibles tendencias que tendrán que constatararse en el futuro:

- Modificación de la dimensión y el contenido de sus reivindicaciones. Estas se diversifican; a la lucha por la tierra y mejoras salariales, se suman las demandas por precios justos, crédito, insumos. (A la acción reivindicativa se suman nuevos actores; en contraste con el escenario de movilización rural de los años setenta, la crisis económica de la presente década lanza a los pequeños propietarios a la arena de la reivindicación social. Sus acciones se orientan a demandar condiciones productivas que les permitan evitar un mayor deterioro de sus ingresos –tierra, precios). Sin embargo, se enfatiza también la dimensión autogestionaria (organización de fondos de crédito, centros de acopio, estructuras de comercialización, capacitación, asistencia técnica, proyectos productivos). La crisis que amenaza la sobrevivencia del pequeño productor, y la reducida capacidad del Estado para responder a sus exigencias, lo obligan a desarrollar una estrategia organizativa hacia la utilización del potencial productivo de las comunidades (Reuben 1988).
- La base de cohesión se vuelve más local y focalizada (Pears 1984). El proceso de diferenciación social y la heterogeneidad productiva que se ven exacerbados durante la crisis, diversifican los intereses y pulverizan objetivos organizacionales, convirtiendo las grandes organizaciones nacionales campesinas en entidades de manejo más complejo para representar intereses sumamente variados y, a veces, dispersos.

- Debido a la intensificación de los procesos migratorios y de diversificación social durante el período de crisis, las comunidades campesinas indígenas han visto debilitada su estructura organizativa tradicional estructurada sobre condiciones de homogeneidad cultural y social (Schejtman 1987:81).
- Un interlocutor relativamente nuevo para el campesinado cobra cada vez mayor importancia en la escena rural; ofrece una serie de servicios y presta apoyo a las organizaciones campesinas: los organismos no gubernamentales (ONGs) de desarrollo. Estas organizaciones privadas, sin fines de lucro, acompañan a las organizaciones campesinas en sus distintas acciones y brindan a los pequeños productores asistencia técnica, capacitación y recursos financieros, ocupando en muchas ocasiones espacios que han debido ser abandonados por el Estado, como producto de las políticas fiscales (Reuben 1988).

ESTRATEGIA PARA FORTALECER LA PARTICIPACION DE LA ECONOMIA CAMPESINA EN EL PROCESO DE REACTIVACION DEL SECTOR AGROPECUARIO

Funciones de la Economía Campesina

El sector agropecuario en ALC ha demostrado mayor capacidad de adaptación que los otros sectores de la economía a las condiciones adversas generadas por la crisis que atraviesan los países de la región. Este potencial para ajustar su capacidad productiva es función de la heterogeneidad de la estructura productiva dentro del sector, la cual genera un complejo cuadro de relaciones tanto en su interior como con otros sectores de la economía, imponiéndole un alto grado de ductibilidad para adaptarse a diferentes situaciones.

Así, por un lado, se encuentran aquellas unidades medianas y grandes cuya producción está orientada básicamente al mercado y por lo tanto sus procesos productivos se determinan dentro de un esquema empresarial que es altamente sensible a los estímulos de las políticas económicas –vía mercados. Por otro lado, se encuentran las pequeñas unidades productivas cuya orientación principal es la producción para subsistencia. Aunque mantienen vínculos con el mercado, su lógica productiva continúa obedeciendo principalmente a la necesidad de reproducción de la fuerza de trabajo, haciéndola más resistente a eventualidades impuestas por procesos como la crisis. Tal como fue demostrado en capítulos anteriores esta última categoría es responsable por casi dos tercios de la producción de alimentos y un porcentaje importante de los bienes agropecuarios de exportación.

Sin embargo, es necesario recalcar que la categoría de pequeños productores está compuesta por varios grupos o subcategorías claramente diferenciables; éstas son: a) minifundistas cuya limitada disponibilidad de recursos les obliga a asalariarse para generar sus medios de subsistencia, sin ninguna posibilidad de satisfacer otras necesidades básicas; b) minifundistas con recursos para satisfacer sus necesidades básicas; y c) pequeños productores cuya estructura productiva les permite, además de satisfacer sus necesidades básicas, generar excedentes.

Además de estos grupos se puede también identificar los trabajadores rurales permanentes y temporales, los cuales no tienen acceso a la tierra y cuya subsistencia depende exclusivamente de la venta de su fuerza de trabajo. Esta actividad apenas les permite generar suficientes ingresos para su sobrevivencia. Cabe resaltar que este último grupo así como los minifundistas que se asalarian, viabilizan con su mano de obra las actividades de los productores medianos y grandes.

Con base en estos antecedentes, los ministros de agricultura de la región han reiterado su convicción sobre la necesidad de realizar cambios estructurales en las economías de los países de ALC, que sean coincidentes con un adecuado ritmo de crecimiento y desarrollo económico que no sancionen a los grupos rurales de bajos ingresos (CIMA 1987).

Las nuevas condiciones del sector agropecuario impuestas por la crisis, así como el deseo de cambio planteado en la declaración de Ottawa, demandan que en primer término se realice una revisión profunda del modelo de desarrollo que ha prevalecido en los países de la región, con el propósito de ejecutar estrategias de desarrollo que incorporen explícitamente criterios de equidad en la distribución de sus beneficios.

En este sentido, existe consenso sobre la necesidad de reorientar las políticas para el sector agropecuario con el objeto de fortalecer la participación efectiva de estos grupos en el proceso de reactivación del sector, a fin de favorecer la distribución equitativa de sus beneficios.

La operacionalización de una estrategia de esta naturaleza requiere realizar acciones tanto a nivel del aparato estatal responsable por el desarrollo rural, como a nivel de los pequeños productores y asalariados rurales. Con relación a la primera, será necesario modernizar el sistema de la administración pública de acuerdo con criterios de descentralización y desconcentración, entre otros, con el propósito de incentivar la participación de las instancias regionales y locales del Estado, de la organización de productores y de las ONGs.

Por otra parte, las acciones específicas con los pequeños productores y asalariados rurales deben concentrarse en actividades que garanticen el acceso efectivo de sus productos a los mercados, a los factores productivos, principalmente a la propiedad de la tierra, la tecnología apropiada y formas especiales de financiamiento; así como también a los mercados de trabajo. Estas acciones deben estar integradas con programas específicos en el área de capacitación productiva, organizativa y administrativa de las comunidades rurales.

Así, la incorporación efectiva de la pequeña producción al proceso de reactivación viabilizará el incremento de sus ingresos, lo cual generará un efecto dinamizador sobre la economía a través del aumento en el consumo de bienes e insumos. Sin embargo, las propuestas de crecimiento centradas en la reactivación de la agricultura no podrán basarse en enfoques que asignen a este sector sólo la función de transferir excedentes económicos al sector urbano industrial.

Por lo tanto esta concepción del proceso de desarrollo económico que incorpora este subsector requiere la ejecución simultánea de políticas, programas y proyectos para viabilizar, por una parte, la capitalización del sector contribuyendo a su crecimiento y, por otra parte, asegurar el equilibrio distributivo del proceso a través de su desarrollo social.

En el período de expansión económica acelerada, el principal factor que ayudó a aliviar la pobreza se dio fuera del sector agropecuario, a través de la absorción de mano de obra por otros sectores de la economía. En contraste, la expansión de la agricultura comercial no ha logrado crear suficientes oportunidades de ocupación y empleo para modificar significativamente el cuadro del empleo rural.

De esta manera, es necesario entender que la reactivación del sector agropecuario sólo podrá realizarse en la medida que se formulen y ejecuten estrategias, políticas y programas diferenciados, coherentes con la especificidad de los grupos de campesinos, empresarios y

asalariados rurales y que las mismas conlleven como elemento central de su dinámica el crecimiento económico global.

En el contexto de la crisis actual la capacidad de absorción de mano de obra del sector urbano-industrial se ha reducido drásticamente, lo cual ha tenido dos consecuencias para los pobres de origen rural. En primer término, ha aumentado la nueva categoría de trabajador rural de origen urbano; en segunda instancia, ha provocado el retorno a la zona rural de una parte del contingente desempleado de mano de obra urbana de origen rural.

El proceso de modernización tuvo como eje central de su dinámica de crecimiento el aumento de las exportaciones. Esta orientación se intensificó con la presencia de la crisis y las consecuentes políticas de ajuste estructural adoptadas por los países, como resultado también de las condiciones impuestas por los órganos de financiamiento bilateral.

En la práctica esto ha significado la sustitución de la producción de bienes alimentarios por productos para la exportación, generando en algunos países deficiencias en la oferta de alimentos; ello obligó a incrementar la importación de alimentos con el consecuente efecto negativo en las reservas de divisas. Esto también ha afectado negativamente la equidad de sus sistemas alimentarios, que ha tendido a agudizarse como resultado de la crisis.

Es así como en algunos países la introducción del trigo y la sustitución de productos autóctonos, como el maíz, frijol y tubérculos, han originado dos problemas: en primer término, se ha creado un fuerte grado de dependencia en un bien importado, en segundo término, se ha generado una situación de insuficiencia de productos alimentarios básicos.

Estas políticas tienen también importantes secuelas sociales, tal vez de mayor alcance que el problema económico, las cuales se manifiestan en el incremento del desempleo, escasez de alimentos entre los pobres rurales y urbanos, aumento de los precios de los productos alimenticios, etc.

El proceso de planificación de la política de reactivación del sector agropecuario debe considerar los elementos anteriormente expuestos, con el objeto de aprovechar el potencial de la economía campesina para enfrentar este tipo de situación adversa, ya que este grupo ha jugado un papel determinante en la dinámica global del sistema, convirtiéndose básicamente en instrumento de acumulación para los otros sectores de la economía. Lo que se está planteando es potenciar las funciones típicas de este subsector, convirtiéndolas en instrumentos que viabilicen un modelo en el cual las relaciones intersectoriales permitan el crecimiento sostenido de la economía, incentivando un proceso de acumulación que beneficie a todos los sectores involucrados.

Seguridad alimentaria

La pequeña producción puede pasar a jugar un papel más importante en la solución de los problemas de la seguridad alimentaria de los países de la región, siempre y cuando el sistema alimentario se entienda de manera amplia integrando los problemas nutricionales con los aspectos técnicos y económicos de la producción, y principalmente con las relaciones sociales que se dan dentro de la estructura productiva del sector alimentario y las que determinan los modelos de consumo prevalecientes (Schejtman 1987).

Este concepto ampliado de seguridad alimentaria incorpora dimensiones adicionales a la mera fluctuación de oferta interna de alimentos; esta concepción asigna una mayor

importancia relativa a las dificultades de acceso alimentario enfrentado por una proporción importante de la población de ALC.

En la medida que el concepto de seguridad alimentaria es definido de una manera más completa, la pequeña producción adquiere una proyección mayor con respecto a su real importancia dentro del cuadro de reactivación del sector agropecuario. Dentro de este contexto, es necesario plantear que los países de la región deben avanzar hacia “sistemas alimentarios que se caractericen por poseer niveles adecuados de suficiencia, estabilidad, sustentabilidad a largo plazo, autonomía y equidad” (Schejtman 1987:69).

En este sentido, en primer término, se debe entender como suficiencia la capacidad del sistema alimentario de satisfacer la demanda efectiva, así como las necesidades básicas de los grupos sociales que poseen insuficientes ingresos para reflejarse como demanda en el mercado. El origen de esta “oferta suficiente” puede ser interno o externo, siempre y cuando esto sea compatible con las características de autonomía y sustentabilidad a largo plazo.

En segundo lugar, se entiende como autonomía de la seguridad alimentaria aquella situación en la cual las importaciones de alimentos se dan como una pequeña proporción de los requerimientos totales y por lo tanto no implican la creación de relaciones de dependencia con los mercados abastecedores y minimizando el efecto de las fluctuaciones de los precios internacionales.

En tercer lugar, la estabilidad del sistema alimentario debe ser entendida como un conjunto de mecanismos que faciliten neutralizar los efectos devastadores que suelen tener las fluctuaciones de precios y oferta de los bienes alimentarios en los mercados internacionales. En este contexto es necesario recalcar la importancia que puede adquirir la articulación de los mercados de los países en ciertas regiones o subregiones de ALC, para asegurar la estabilidad de sus sistemas alimentarios.

En cuarto lugar, la seguridad alimentaria debe estar sustentada en un sistema que consolide una visión de largo plazo, extrapolando los límites de las soluciones coyunturales y cortoplacistas. En este sentido es necesario poner especial énfasis en el concepto de producción sostenida –conservación y protección de los recursos naturales– con el objeto de asegurar la productividad futura de los mismos.

Finalmente, es necesario que el sistema alimentario imperante incorpore un elemento de equidad coherente con un mayor acceso de la población a los niveles nutricionales mínimos y que al mismo tiempo no entre en conflicto con los otros tres principios de sustentabilidad, autonomía y suficiencia.

La consolidación del proceso de producción de bienes de consumo que conforman una canasta básica, tales como maíz, frijol, arroz, carne y leche, asegurará un grado cada vez menor de dependencia externa. Esto redundará en el incremento del nivel de ingresos de los productores rurales, el ahorro de un volumen importante de divisas, la generación significativa de empleo en el sector y evidentemente impactará, a través de los efectos de eslabonamiento intersectorial, la demanda por productos de los otros sectores de la economía.

Además, es preciso considerar que las estimaciones de la población en condiciones de pobreza, es decir en condiciones de subnutrición y subalimentación, sobrepasará los 170 millones de personas para el año 2 000. Es decir, existe una efectiva demanda potencial de

alimentos que al ser activada exigiría un esfuerzo significativo por parte del sector en la oferta de alimentos.

Finalmente, es importante resaltar que la seguridad alimentaria también permea el cuadro del equilibrio social; de hecho ella juega una función crucial en la instrumentación de una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo.

Es necesario subrayar que la potenciación de la pequeña producción, vía este tipo de políticas, puede incluir esfuerzos integrados de producción a nivel subregional o regional, procurando complementar el potencial de desarrollo de la producción de alimentos existente en los países.

Generación de empleo

Las políticas propuestas para incentivar la mayor participación de la pequeña producción en la absorción de la PEA rural deben concebirse como un instrumento que facilite la generación de empleo y retención en el campo de la PEA rural. Ello está en contraposición con la propuesta del modelo neoclásico de liberación, transferencia y absorción del excedente de mano de obra del sector rural por el sector industrial; o aquella propuesta por el modelo clásico, que visualiza el excedente de mano de obra rural como un instrumento para mantener bajos los salarios del sector industrial.

Ante la imposibilidad de los otros sectores de la economía de generar suficientes oportunidades de empleo, cabe al sector agropecuario a mediano plazo la función de absorber también una parte importante del contingente de mano de obra que está actualmente emigrando hacia los centros urbanos. En este sentido, la economía campesina juega un papel preponderante; de ahí que las políticas de desarrollo rural deben orientarse a consolidar las actividades con un alto potencial de absorción de mano de obra. Por otra parte, es importante incrementar los estímulos de inversiones en actividades productivas agrícolas y no agrícolas, con el propósito de diversificar las fuentes de empleo.

Es importante enfatizar que la función de generación de empleo ejercida por la pequeña producción sólo puede ser potenciada en la medida en que se eliminan algunas limitantes críticas ya mencionadas en este documento. Es decir que algunas de las políticas macroeconómicas y de desarrollo rural se orienten hacia la diversificación de actividades productivas agropecuarias y no agropecuarias, inversiones que faciliten el empleo de los miembros de la familia –mujer y juventud–, tecnología apropiada, crédito, legalización de la tenencia de la tierra y mayor acceso a la misma a través de una ampliación de uso de este factor.

Generación de divisas

Las actividades productivas típicas de la pequeña producción aseguran, mediante la sustitución de importación de alimentos y la producción de algunos bienes exportables, una porción significativa del total de divisas generadas por el sector. En la medida en que se enfatizan las políticas de seguridad alimentaria se genera un efecto secundario importante al nivel de la liberación de divisas para ser utilizadas en otros sectores de la economía. Por otro lado, como son los pequeños productores los responsables por la realización de casi el 30% de los bienes de exportación, cualquier política apropiada a este estrato que incentive la actividad de exportación permitirá consolidar la posición ventajosa de este sector.

Aumento de los vínculos intersectoriales

El fortalecimiento de la inserción de los pequeños productores en la economía a través del proceso de reactivación del sector, materializa su mayor grado de articulación con el mercado. Es decir, ellos adquieren una nueva dimensión como compradores de bienes industriales tanto para la producción agropecuaria como para el abastecimiento humano.

Por otro lado, en el contexto de la reactivación del sector, el proceso de retención de una mayor proporción de excedentes por parte de este sector de la población rural, puede servir para dinamizar el sector de pequeñas agroindustrias ubicadas en áreas rurales. Estas agroindustrias se caracterizan por el uso intensivo de mano de obra y niveles relativamente bajos en el uso de insumos modernos o bienes de capital importados.

Condiciones Básicas para Asegurar la Participación de la Economía Campesina en el Proceso de Reactivación del Sector

El grado de éxito del proceso de reactivación en general y del incremento del nivel de participación de la economía campesina en particular, están condicionados por: a) la voluntad y decisión política para aliviar la pobreza; b) el marco macroeconómico global y sectorial coherente con las políticas diferenciadas de este subsector; y c) la participación de las organizaciones de productores y ONGs de servicios para el desarrollo rural, como procesos de concertación de esfuerzos, para determinar alianzas y demandar al Estado el espacio sociopolítico y los recursos requeridos para su desarrollo.

Decisión política

Los cambios de la situación actual de la economía campesina se encuentran insertos dentro del contexto de la sociedad como un todo y por lo tanto éstos se procesan como resultado de la confrontación de intereses de los diferentes grupos de poder que componen la estructura política e institucional del Estado. En este contexto debe entenderse el fortalecimiento de la economía campesina como resultado del proceso de conquista de espacios políticos de este subsector al interior de las sociedades nacionales en cada país.

De la misma manera, el marco que debe orientar una política para minimizar la pobreza tiene que considerar los diferentes intereses sociales que están en juego, así como la coherencia técnica que posibilite una acción realista y eficiente. No obstante, las restricciones políticas son una limitante que debe ser permanentemente evaluada; la misma no debe convertirse en un elemento inmovilizador del cambio estructural, el cual se alcanza a partir de modificaciones sucesivas que generalmente requieren un largo proceso de maduración.

Como resultado de la desigualdad social presente en los países de ALC y la débil participación del campesinado dentro del marco político institucional, es poco probable conseguir su mayor grado de participación económica, social y política a menos que se instauren políticas nacionales específicas para atender este segmento de la sociedad.

La experiencia en naciones con niveles de desarrollo avanzado indica que sólo se puede alcanzar un proceso sostenido de crecimiento en la medida que se conforma una sociedad articulada y equitativa, a través de la operacionalización de políticas orientadas tanto al crecimiento económico como a la distribución equitativa de sus beneficios. En el proceso de

definición de estas políticas le ha correspondido al Estado un papel protagónico. Como resultado del margen limitado de negociación que el sector campesino detenta en la actualidad, la intervención del Estado para constituir y garantizar mecanismos institucionales para la participación de las organizaciones campesinas se convierte en un elemento fundamental para que el sector mencionado sea incorporado en las estrategias y políticas de reactivación.

En la situación actual de ALC, las estrategias de desarrollo rural a ser implementadas por los países de la región deben contener importantes elementos redistributivos con el objeto de conseguir efectivamente beneficiar los estratos menos favorecidos de la población. En este contexto, no obstante los intereses encontrados de los diferentes grupos al interior de la organización del Estado, éste juega un papel protagónico como ejecutor de políticas y programas, y por lo tanto la viabilidad de cualquier estrategia de desarrollo rural depende del apoyo político que ésta reciba.

Marco de políticas para el desarrollo rural

El proceso de definición de políticas de desarrollo rural debe darse en forma armónica y coherente con el cuadro de política macroeconómica global y del sector agropecuario. Además, las mismas tienen también que considerar la heterogeneidad y especificidad de los diferentes estratos de pequeños productores campesinos y asalariados.

Política macroeconómica

El marco de la política económica global es una directriz importante que determina la orientación y el grado de flexibilidad que pueden tener las políticas para los otros sectores de la economía. Por otra parte, la satisfacción de las necesidades básicas de las familias es función directa de su ingreso real; a su vez éste es determinado por: nivel de empleo e ingresos, capital humano, dotación y calidad de los recursos productivos disponibles, transferencias recibidas y nivel de precios. Sin lugar a dudas, todas estas variables son determinadas por las políticas macroeconómicas. Como ya ha sido anteriormente discutido en este documento, la tendencia de este tipo de políticas en el pasado ha penalizado los grupos sociales de menos ingresos.

Dado este contexto es necesario plantear un marco de políticas globales para el desarrollo que incorporen elementos distributivos y redistributivos; los primeros propugnan incrementar las remuneraciones, el nivel de empleo y el ingreso, en cuanto que los segundos tienen como objetivo modificar el funcionamiento del sistema económico de forma que se altere permanentemente la distribución primaria del ingreso.

De esta manera, las políticas macroeconómicas deben visualizarse como el eje que sirve de base para determinar el resto de las políticas sectoriales y el fortalecimiento de la participación campesina.

A continuación se presentan las principales orientaciones para las políticas macroeconómicas que pueden ser utilizadas con este objetivo.

- *Gasto público.* Es necesario revertir, al menos parcialmente, el fuerte sesgo urbano o industrial que ha caracterizado la asignación de recursos de gasto público. De manera tal que la decisión de su asignación tenga como base un peso relativo mayor de criterios sociales.

- *Tipo de cambio y aranceles.* La necesidad de promover un patrón de crecimiento armónico de todos los sectores de la economía requiere el ajuste de las tasas cambiarias para hacerlas más “reales”, al mismo tiempo que se ajustan las tarifas y aranceles para conseguir incentivar el crecimiento del sector vía el incremento de las exportaciones y la generación de divisas y la seguridad alimentaria.
- *Precios.* La política discriminatoria de precios, vía fijación de precios y por lo tanto subvaloración de los productos, debe ser revisada con el objeto de ajustarla para utilizarla como incentivo económico para alcanzar mayores niveles de productividad y producción, aunque la misma se traduzca en un ligero incremento de los precios al consumidor.
- *Inversión privada.* La tendencia histórica de bajos niveles de inversión en el sector agropecuario puede ser revertida a través de la instauración de políticas tarifarias y arancelarias no discriminatorias, con el objeto de incrementar la rentabilidad de la inversión en el sector, la cual se ha mantenido artificialmente baja.
- *Distribución del ingreso.* La distribución del ingreso de las familias rurales se puede mejorar con medidas que respondan a sus características básicas. Así, los asalariados rurales se beneficiarán especialmente con políticas laborales y previsionales, disminución de impuestos que encarezcan la contratación de mano de obra, afinamiento del marco jurídico que define las relaciones contractuales y de seguridad social. Por otro lado, los pequeños productores agropecuarios se beneficiarán con medidas que fortalezcan su articulación con el mercado y les aseguren un acceso mayor a los servicios de apoyo a la producción.
- *Redistribución del ingreso.* A pesar de que la crítica situación de los pobres rurales exija soluciones inmediatas a sus problemas, la concepción de la estrategia de desarrollo rural demanda que la misma incorpore una visión de largo plazo. Durante la instauración de la primera fase del proceso de desarrollo, las medidas orientadas a mejorar el acceso de los pequeños productores a los activos adquieren una función primordial.

Política sectorial

Las estrategias para el desarrollo de la agricultura se han focalizado en forma global en el conjunto de productores, sin tener en cuenta las diferencias de sus procesos de acumulación y reproducción, vinculación al mercado, dotación de activos y acceso a los servicios. Por ello, se puede asegurar que las estrategias se han sesgado hacia los grandes y medianos productores, dificultando la socialización de los servicios y beneficios del Estado en pro de todos los estratos sociales que participan en la producción agropecuaria.

Por este motivo, estrategias que tengan como objetivo fortalecer la participación de la agricultura campesina en el proceso de reactivación, deben incorporar elementos básicos que orienten tanto la formulación de políticas como la definición de programas y proyectos específicos para este subsector. Estos elementos básicos deben ser determinados a partir del potencial y las características de la economía campesina, sus tendencias estructurales, las experiencias de programas y proyectos de desarrollo y el contexto de la crisis económica, financiera y social.

Estos elementos deben servir de postulados para que las políticas de gobierno faciliten una inserción dinámica, estable y permanente del subsector campesino en la economía, asegurando al mismo tiempo que esta inserción sea mutuamente benéfica.

Las estrategias para incentivar la agricultura campesina deberán fundamentarse en las diferencias importantes que prevalecen en el sector agropecuario, entre la agricultura comercial que demanda el uso de tecnología moderna intensiva de capital y utiliza principalmente mano de obra estacional, y la agricultura campesina que dispone de poca tierra y organiza su producción para asegurar la reproducción de su fuerza de trabajo y realiza el proceso productivo en base al trabajo familiar.

Además, dichas políticas han de tomar en cuenta que existen diferenciaciones entre los pequeños productores en función de su disponibilidad de activos, de su inserción en el mercado y de la composición y fuente de ingresos. Las políticas deberían considerar la normalización de salarios y acciones de transferencia de activos para el caso específico de las parcelas menores.

Por otro lado, en los países de ALC existen evidencias que demuestran la existencia de estratos campesinos que disponen de recursos con suficiente potencial productivo para integrarse a la agricultura comercial y transformarse en unidades que podrían ser competitivas con parcelas medianas y grandes, si se eliminan limitaciones cruciales como el acceso al crédito, tecnología apropiada, información, riego, infraestructura y bienes y servicios públicos.

De igual manera, es necesario tomar en cuenta que los estratos de pequeños productores tienen especificidades de acuerdo con su ubicación espacial, potencial productivo y contexto ecológico y cultural, las cuales deben ser consideradas al diseñar las políticas.

Finalmente, la definición de políticas diferenciadas debe también considerar que hacen parte de estos grupos heterogéneos las mujeres, jóvenes rurales y diferentes etnias. Sin lugar a dudas estos grupos tienen su potencial, necesidades particulares y enfrentan problemas específicos que deben ser aprovechados y resueltos con acciones apropiadas.

Participación de las organizaciones campesinas

Otro de los elementos centrales condicionando el éxito de las políticas orientadas al desarrollo rural es la participación activa de las organizaciones campesinas en el proceso de toma de decisiones, planificación y ejecución de acciones que comprometen sus intereses. En la medida que se incrementa el proceso participativo, se amplía también el proceso de descentralización y desconcentración en el ámbito de la toma de decisiones del sector público.

Esto redundará en dos modificaciones sustanciales al interior del sector público agrícola; la primera es el conocimiento, mejor identificación de la problemática y aspiraciones de los campesinos; la segunda facilita a los organismos del sector internalizar las experiencias y el potencial de desarrollo de los campesinos y permite la concepción y operacionalización de propuestas de desarrollo adaptadas a su realidad.

Concertación con las organizaciones no gubernamentales

En el contexto de la organización social de la agricultura de ALC existen sectores emergentes de origen diverso que estructuraron una base no convencional de oferta de servicios a grupos campesinos, la cual presenta también una instancia que podría ser movilizada. Este sector privado está representado por las organizaciones no gubernamentales.

les de desarrollo (ONGs), las cooperativas de servicios, ahorro y crédito, y las organizaciones de segundo grado de los pequeños productores a nivel de los países de ALC y aquéllas en los países desarrollados que generan y canalizan recursos y medios técnicos para apoyar las anteriores.

Estas organizaciones privadas nacionales se han abocado conjuntamente con la población rural a la implementación de estrategias y alternativas, dando lugar a procesos de indiscutible creatividad que, aunque puntuales, revisten valor cualitativo. Estos procesos penetran el tejido social y económico de las comunidades rurales y adquieren una perspectiva integral de su desarrollo.

Como parte del proyecto productivo que caracteriza la matriz de las acciones de este sector privado, se despliegan acciones alfabetizadoras y educativas, de investigación participativa, de rescate y valoración de la cultura autóctona; se generan y se apropian tecnologías, y se fortalece la capacidad organizativa y de negociación de los campesinos (Reuben 1987).

En el marco indicado, muchas organizaciones no gubernamentales están cumpliendo un papel importante que suple parcialmente las carencias de las iniciativas estatales; logran canalizar recursos externos y concitar el trabajo de los propios sectores campesinos para llevar adelante algunas iniciativas interesantes de desarrollo rural.

En las propuestas de modernización del Estado para el desarrollo rural, es necesario implementar procesos de concertación con el sector privado, no convencional, que ha captado espacios de acción operativa en los escenarios de la economía campesina.

La capacidad instalada y la concepción de trabajo de las ONGs pueden ser aprovechadas para complementar eficientemente los esfuerzos de los organismos gubernamentales en acciones de desarrollo rural, lo cual podría redundar hasta en la disminución de los costos unitarios de sus servicios. De hecho, la mayor participación de las ONGs también brinda una perspectiva de trabajo continua, ya que estas instancias difícilmente sufren los embates de los cambios políticos inherentes a las mudanzas de gobierno; su estructura menor y menos burocrática les permite actuar con mayor agilidad y flexibilidad, promoviendo soluciones alternativas originales surgidas de la propia experiencia del trabajo directo con los campesinos.

Además del aspecto organizativo, las ONGs pueden jugar un papel importante en la promoción educativa no formal, cuyo marco referencial es la realidad en la cual se encuentran insertos los campesinos, en contraste con la educación formal generalmente impartida por el Estado. Finalmente, por el hecho de estar en contacto más directo con los campesinos, las ONGs pueden asumir una función importante en su capacitación, organización y participación.

Política Diferenciada para el Sector Campesino

La política diferenciada específicamente orientada al sector campesino tiene dos dimensiones fundamentales; la primera está dirigida al plano institucional, en cuanto la otra promueve acciones de carácter socioeconómico.

Fortalecimiento institucional

En el marco del fortalecimiento institucional se pueden distinguir los niveles del sistema público agropecuario y de las organizaciones de los pequeños productores rurales.

Modernización del sistema institucional del sector público responsable del desarrollo rural

Por naturaleza, las políticas diferenciadas para el desarrollo de la agricultura campesina deben ser intersectoriales. Si sus propósitos son generar empleo en el área rural, establecer estructuras adecuadas de comercialización, desarrollar agroindustria, introducir prácticas de manejo de recursos naturales, disponer descentralizadamente de servicios, definir mecanismos y recursos crediticios, desarrollar infraestructura básica para la producción, auspiciar el fortalecimiento y la participación de las organizaciones campesinas y el desarrollo concertado de servicios públicos y privados, no hay duda que los encadenamientos intersectoriales son elementos estructurantes fundamentales de estas políticas.

La función del Estado para incentivar el proceso de reactivación económica y la prestación de servicios con alcance efectivo al subsector campesino, dentro de los límites impuestos por la crisis económica, requieren la modernización y la articulación interinstitucional del sistema de administración pública para el desarrollo rural. Esto demanda que el proceso de fortalecimiento institucional internalice la descentralización, desconcentración y la participación de las organizaciones de campesinos en el proceso de toma de decisiones, con el objeto de viabilizar la ejecución de las políticas diferenciadas.

Sin embargo, el proceso de descentralización no implica perder la unidad de objetivos a nivel nacional, o en su defecto terminar actividades específicas cuando el poder receptor a nivel regional y local no está en condiciones de asumirlas. La descentralización debe ser entendida como un movimiento ordenado de ida y vuelta, fundamentado en grandes principios u objetivos políticos asumidos por la sociedad como un todo.

Por otro lado, la articulación interinstitucional debe fundamentarse sobre las diferencias de funciones de los organismos públicos y privados y/o su potencial de complementación técnica/administrativa.

El proceso de descentralización administrativa tiene por objetivo incrementar la eficiencia técnica/administrativa, vía capacitación de los recursos humanos y modernización de los métodos de trabajo, así como la reducción de los costos operativos de las instituciones gubernamentales, transfiriendo recursos y gran parte del proceso de toma de decisiones al nivel de la administración pública regional y local. Esto con el objetivo de aproximar las actividades y servicios del gobierno a la realidad de los escenarios específicos y al mismo tiempo facilitar el proceso de participación de los beneficiarios.

La descentralización debe ir acompañada de un proceso de desconcentración que transfiera los servicios agropecuarios del nivel central a las instancias político-administrativas locales, así como a las organizaciones de base y las organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Este proceso tiene como finalidad aprovechar el grado de compromiso político de las instituciones locales con los beneficiarios de sus actividades.

La descentralización y la desconcentración requieren la reestructuración de los sistemas institucionales para la identificación, formulación, administración y manejo de programas y proyectos de desarrollo rural que superen la dispersión y duplicación de recursos públicos en

su gestión, propicien la descentralización administrativa y eleven la participación campesina en todas las fases del seguimiento.

Sin duda que en países como México, Brasil, Colombia, Perú y Guatemala se desarrollan importantes iniciativas para que las políticas de descentralización de la administración pública establezcan condiciones para elevar la participación de las unidades de gobierno local y de las organizaciones de pequeños productores. Las iniciativas y la nueva legislación en este sentido requieren del fortalecimiento institucional y técnico de los procesos de programación y gestión a nivel local.

Los procesos de descentralización y desconcentración abren un espacio para la participación de las organizaciones de productores en la toma de decisiones, planificación, ejecución y evaluación, actividades que en el pasado han sido típicamente ejecutadas por el gobierno central. Este proceso, además de incentivar la participación de las bases, permite al gobierno incrementar su eficiencia operativa y ampliar la cobertura de sus servicios.

Como la población rural se encuentra concentrada en comunidades, generalmente con una organización político-administrativa propia y a veces con diferenciaciones étnicas y/o lingüísticas, es necesario que la estrategia de desarrollo rural plantee como uno de sus componentes una estructura institucional adecuada a la realidad de los campesinos. Esta debe tener como base elementos del siguiente tipo:

- Asegurar la existencia de una instancia a nivel nacional con un respaldo efectivo del gobierno central, con el objetivo de incorporar los programas, proyectos y acciones de desarrollo rural de manera permanente dentro del marco de políticas nacionales.
- Instituir o consolidar instancias que operen a nivel regional y local con suficiente autonomía técnica, administrativa y financiera para ejecutar las acciones de desarrollo rural en el espacio geográfico de su competencia.
- Impulsar formas activas de participación de las organizaciones de pequeños productores agropecuarios y de otras organizaciones vinculadas a acciones de desarrollo rural.
- Definir y operacionalizar métodos e instrumentos de trabajo que permitan la participación de los beneficiarios, conjuntamente con organizaciones gubernamentales vinculadas al trabajo de desarrollo rural y ONGs.
- Capacitar y procurar estabilidad funcional a los recursos humanos involucrados en el trabajo de desarrollo rural.

Incentivos a la organización y participación campesina a través de la capacitación

La organización y la participación campesinas son elementos de base para apoyar el diseño de políticas diferenciadas para el desarrollo rural. Es necesario considerar que la participación y la organización campesinas forman parte de un complejo proceso que requiere superar barreras sociales, políticas, culturales y de actitudes. Este exige el apoyo sistemático de programas de capacitación campesina y alfabetización, en los cuales se integren las dimensiones productiva y organizativa, y se sustenten principios y métodos pedagógicos participativos.

La capacitación técnica y de gestión orientada a los pequeños productores agropecuarios debe realizarse en forma grupal, de tal manera que fortalezca la organización campesina, permita el intercambio de experiencias productivas y administrativas, y favorezca el surgimiento de promotores y capacitadores campesinos.

La capacitación debería fundamentarse en las potencialidades reales de los pequeños productores para facilitar en forma efectiva y oportuna el crédito para la producción, definir canales adecuados de comercialización, generar y transferir tecnología apropiada para la actividad agropecuaria de los campesinos, desarrollar la agroindustria rural, las técnicas de manejo de recursos y de conservación del medio ambiente.

Se requiere que en el diseño de las políticas diferenciadas se establezcan mecanismos institucionales para propiciar la participación de la mujer y los jóvenes en los programas y proyectos de desarrollo rural, dado que estos 30 millones de personas alcanzan el 45% de la población rural económicamente activa.

Mención especial en este campo de las políticas merece el desarrollo de sistemas diferenciados de educación formal para el medio rural. La juventud rural necesita el desarrollo de conocimientos, aptitudes y destrezas específicas para enfrentar las tareas del desarrollo rural. El calendario, los métodos y los programas escolares rurales deben ajustarse a las necesidades y expectativas de las familias campesinas y a los requerimientos de la modernización económica y social en los países.

Para un grupo social que presenta las características discutidas en capítulos anteriores, los métodos tradicionales de capacitación no han logrado los resultados esperados. Motivo por el cual se propone la utilización de procesos metodológicos de carácter participativo y autogestionario adecuados a la realidad específica y en cuya implementación se consideran los siguientes principios (ICA 1987c):

Organicidad. La acción educativa se dirige a un conjunto de individuos organizados en torno a intereses comunes, por lo tanto la capacitación deberá incorporarse a la dinámica de ese grupo para generar la perdurabilidad del aprendizaje produciendo simultáneamente acumulación de experiencias y el desarrollo de nuevas formas de comprender y actuar.

Participación. En la acción educativa los educandos deben asumir progresivamente la gestión de su propia capacitación. Ellos deben ser capaces de interrogar su realidad y formular respuestas a sus propios problemas.

Operatividad. La acción educativa debe iniciarse a partir de un problema concreto y ligarse estrechamente al esfuerzo de su solución por el grupo.

Criticidad. La acción educativa debe conseguir identificar y permitir la comprensión de los diversos factores que determinan el problema, así como sus interrelaciones. La criticidad en el proceso de capacitación debe propiciar, también al interior del grupo, una permanente reflexión autocrítica con el objeto de dilucidar su realidad.

Globalidad. La globalidad de la acción educativa significa que es necesario ejercitar la convergencia de múltiples enfoques, al mismo tiempo que se entiende el contexto global en cual el problema se plantea; analizar el problema desde varios ángulos; y proponer acciones para enfrentarlo en sus distintas dimensiones.

Sistematicidad. La capacitación debe asegurar la acumulación sistematizada de las experiencias vividas. Esa sistematización permitirá plantearse nuevas metas que signifiquen verdaderos avances, así como la comprensión del problema y sus soluciones. La continuidad de la acción debe entenderse como un diálogo permanente entre el hacer y el reflexionar. La crítica constante, a nivel individual y colectivo, de la experiencia es lo que se entiende por sistematicidad.

Recuperación. El proceso de capacitación debe tener la condición de recuperar las formas específicas de conocer y comunicar que poseen los grupos que en él participan, especialmente aquéllos con una vigorosa identidad étnica.

Un proceso de capacitación es un elemento facilitador para que la comunidad alcance objetivos como los siguientes:

- Ampliar los márgenes de participación de los campesinos en la vida política nacional y apoyarlos en la intervención directa, o a través de las organizaciones que los representan.
- Facilitar su acceso a los recursos productivos (tierra, agua, insumos agrícolas, maquinarias).
- Incorporar a las unidades productivas familiares en el proceso de generación de tecnologías, no apenas como consumidores sino también como demandantes y, a veces, como autores de algunas propuestas tecnológicas que son adecuadas a la situación en la que se gestan.
- Aumentar sus márgenes de control sobre el producto de su trabajo.
- Cooperar con ellos en el proceso de incorporación y activa participación en la construcción de un proyecto social democrático y alternativo, lo que significa acompañarlos en un proceso de defensa, recuperación, revisión crítica y revalorización de su cultura y de los conocimientos socialmente sistematizados.

Políticas a nivel socioeconómico

Las políticas propuestas en esta categoría tiene dos objetivos centrales: incentivar el incremento significativo del excedente generado por el sector campesino y al mismo tiempo aumentar el porcentaje retenido por este grupo de productores rurales.

Independientemente del tipo de políticas adoptadas por los países para el sector campesino, es necesario enfatizar que si se quiere efectivamente aprovechar su potencial de contribución en el proceso de reactivación del sector, es necesario adoptar políticas que tengan carácter distributivo, sea que éstas se relacionen con la mejoría de la oferta de servicios o con la redistribución de activos.

En este contexto, se conciben las políticas como un sistema complejo de componentes complementarios que deben ser capaces de atender de manera particular las necesidades específicas de las diferentes categorías de campesinos. Por otro lado, las políticas tienen un grado de importancia relativa en función del nivel de acceso a los recursos tierra y capital que tiene cada una de las categorías de productores, i.e. productores de infrasubsistencia, subsistencia o excedentarios.

De esta manera, para aquellas categorías sin o con limitada disponibilidad de tierra, las políticas que facilitan su acceso a este factor se convierten en prioritarias, en cuanto el resto de políticas adquiere una importancia complementaria. Para este grupo, las políticas orientadas a la generación de empleo pueden ser vistas como sustitutivas, en el caso de que la distribución de tierra no sea viable, ya que ambas propugnan facilitar la generación de ingresos.

En la medida que aumenta la disponibilidad de tierra de los pequeños productores, las otras políticas –tecnología, crédito, comercialización, precios, agroindustria, etc.– van adquiriendo de manera progresiva una importancia cada vez mayor.

Acceso y legalización de la propiedad de la tierra

La estructura de tenencia de la tierra es uno de los factores explicativos de la pobreza rural y de los problemas relacionados con la agricultura campesina, debido a una alta tasa de concentración del recurso en manos de un reducido número de explotaciones de tamaño mediano y grande.

Además, en el grupo de los sin tierra se concentra el conjunto de las manifestaciones de la pobreza de los países del ALC: bajos niveles nutricionales, escaso acceso a los servicios, limitados recursos tecnológicos y de capital e incapacidad de sobrevivencia a partir de la actividad agropecuaria. Por estas consideraciones, cualquier estrategia para incentivar la participación del subsector campesino en el proceso de reactivación debe incorporar, como componente esencial, acciones de carácter redistributivo, tipo reforma agraria, que faciliten el acceso a la tierra.

Son innumerables los casos de campesinos cuya situación de tenencia de la tierra es indefinida como resultado de posesiones no legalizadas. Este problema tiene su origen tanto en el proceso de ocupación de la tierra como en procedimientos incompletos de legalización, por deficiencia de los organismos responsables. Es importante resaltar que este tipo de problema existe inclusive en áreas reformadas.

La colonización constituye una forma complementaria de acceso a la tierra en algunos países donde todavía existen algunas oportunidades de ampliación de la frontera agrícola, sobre todo en el trópico húmedo. Sin embargo, esta alternativa, además de su limitación natural, se enfrenta con posibles problemas originados por un delicado balance ecológico.

El problema de acceso a la tierra en los países de la región es crítico debido a que éste impone limitaciones en el acceso al crédito y a los servicios de asistencia técnica. Por ello es importante plantear alternativas operativas para el sector público que permitan culminar los procesos de distribución y legalización de la tenencia de la tierra de los pequeños productores.

Como parte de esta perspectiva se pueden citar algunos mecanismos que permiten la creación de fondos de tierras para su posterior asignación a los campesinos sin (o con poca) tierra; además, se pueden mencionar otros mecanismos alternativos, tales como la compra directa por el Estado de tierras subutilizadas o abandonadas, la tributación a la capacidad productiva de la tierra con el objeto de incrementar el costo de mantenerla subutilizada, y la devolución de tierras al Estado como pago por deudas.

Es necesario resaltar que, dada la dimensión del problema, las políticas de acceso a la tierra, tanto reforma agraria como colonización, sólo tendrán posibilidades de éxito si son complementadas por acciones de desarrollo rural que incorporen el componente de legalización de la tenencia de la tierra, inclusive en áreas reformadas no consolidadas.

Mejoría de las condiciones de mercado de trabajo rural

El problema enfrentado por los asalariados rurales es sin duda el más crítico, principalmente para aquellos que provienen del subsector de pequeña producción y se ocupan de manera temporal. Este fenómeno adquiere dimensiones más críticas por la sustitución de trabajadores rurales de origen campesino por otros de origen urbano, por el incipiente nivel de organización sindical y por la emergencia de contratistas laborales que median las relaciones de oferta y demanda de mano de obra sin ninguna regulación.

Es importante recalcar que estos trabajadores aunque participan del mercado de trabajo se encuentran marginados del sistema jurídico laboral o social.

Esta situación requiere de algunas medidas de origen legal, que el Estado debe diseñar e implementar; entre ellas se pueden citar la fijación y garantía de pago de salarios mínimos, mejoramiento de las condiciones de trabajo y participación del sistema de seguridad social, y regulación de las relaciones de trabajo intermediadas por contratistas.

Diversificación de las actividades productivas (agrícolas y no agrícolas) y generación de empleo

Otro elemento básico que debe considerarse en la formulación de políticas para el subsector campesino es la necesidad de incorporar nuevas fuentes de empleo e ingresos a través de la diversificación de actividades agrícolas y no agrícolas.

Los programas o proyectos orientados a esta población deben tener un número reducido de componentes, jerarquizando los aspectos productivos y los factores limitantes del nivel de ingreso neto alcanzado con la producción agrícola y no agrícola, procurando movilizar el potencial productivo de las comunidades campesinas. Entre estas actividades se pueden mencionar los pequeños sistemas de riego para la producción agrícola y pecuaria, las obras de infraestructura, las pequeñas agroindustrias comunitarias, las actividades extractivas y la producción artesanal.

Es así como uno de los instrumentos más eficaces que se ha utilizado para viabilizar la diversificación ha sido el riego que utiliza métodos y técnicas simplificados y procedimientos de manejo autogestionario que demandan bajos costos de inversión.

De la misma manera existen otras actividades de este tipo que facilitarían la creación de empleo; éstas se pueden clasificar como agropecuarias y no agropecuarias. Entre las primeras se encuentran: inversiones en infraestructura productiva, comercialización, pequeña agroindustria (por ejemplo: molinos de arroz, estanque piscícola, galpones, gallineros, apiarios), recuperación y conservación de suelos, reforestación productiva en pequeña escala, pozos de agua, tracción animal, etc. Entre las actividades productivas no agropecuarias se pueden citar: infraestructura para actividades artesanales, transporte de insumos y productos, bodegas, pequeña agroindustria, industria casera, etc.

Este tipo de actividades realizadas a nivel de comunidades permitirá movilizar el potencial productivo local, consolidar procesos de organización y mejorar la capacidad de los beneficiarios para ampliar sus alternativas de ingresos y empleo.

Generación y transferencia de tecnología apropiada

Las distintas situaciones agroproductivas y la complejidad y heterogeneidad de las pequeñas unidades campesinas, requieren que el sistema de generación y transferencia de tecnología reconozca la existencia de diferentes tipos de productores que demandan una oferta tecnológica apropiada, tanto desde el punto de vista de su contenido como de los mecanismos utilizados para su transferencia.

En este contexto se entiende que la función de la tecnología apropiada al pequeño productor es aquella que puede:

- a. garantizar el ingreso familiar y la seguridad alimentaria;
- b. minimizar el incremento de los riesgos enfrentados por el productor como resultado de su adopción;
- c. incentivar la utilización de mano de obra;
- d. facilitar el manejo de los insumos y/o técnicas por parte del usuario;
- e. promover el uso racional y sostenido de los recursos naturales;
- f. posibilitar el uso complementario de recursos productivos, así como la realización de subproductos; y
- g. internalizar en su proceso de generación la experiencia de los propios productores.

La tecnología apropiada generada de esta manera y con los rasgos señalados tendrá una posibilidad mayor de adopción por parte de los pequeños productores, ya que las mismas se adecúan a sus características socioeconómicas y a la heterogeneidad de este grupo.

Las entidades que generan y transfieren tecnología para las pequeñas unidades deberían organizarse y funcionar para responder adecuadamente a su demanda tecnológica. La organización y el funcionamiento de estas unidades de generación y transferencia de tecnología deberían incluir la participación de los usuarios (Piñeiro 1988:14) y mantener una relación coordinada, no competitiva entre el sector público, las ONGs y las universidades.

El establecimiento de una correcta articulación entre estos sectores abriría la posibilidad de una amplia cobertura tecnológica, que incluya productores con diferente capacidad de adoptar tecnología, y permitiría al sector público liberar recursos que puedan ser concentrados en la atención de los productores más pequeños.

Se debe prever, en las políticas diferenciadas, el alto potencial de riesgo de la biotecnología en términos de favorecer un desarrollo desigual a favor de los productores de mayor tamaño económico y con una alta posibilidad de apropiación por parte de empresas comerciales del sector privado. En este sentido las políticas deberían ocuparse también de la protección de riesgos inherentes a la socialización de la biotecnología, para que ésta se convierta en un servicio en beneficio de la sociedad (IICA 1987b).

Por otro lado, la potencialización de la economía campesina requiere, además de la generación de tecnología apropiada, que el proceso de transferencia de la misma incorpore también métodos y técnicas específicos, de acuerdo con las características socioeconómicas y culturales del campesinado. En este sentido es necesario revisar los modelos institucionales de transferencia de tecnología, con el objeto de integrarlos coherentemente con los esquemas de generación y al mismo tiempo abrir el espacio de participación de los productores y de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo.

En este sentido, las estrategias de transferencia de tecnología y extensión rural a nivel de las instituciones públicas responsables deben contemplar:

- el reordenamiento institucional, para facilitar la integración con los organismos encargados de la investigación y generación de tecnología y la participación de los productores y organizaciones no gubernamentales;
- la racionalización y modernización de los métodos y técnicas de trabajo con el objeto de ampliar el grado de cobertura de sus acciones y reducir los costos de las mismas;
- la capacitación de sus funcionarios sobre la racionalidad y lógica de producción campesina;
- la definición de las líneas de acción con participación de los campesinos, con el objeto de compatibilizarlas con sus necesidades y potencialidades.

Finalmente, merece mención especial la utilización de tecnología apropiada para desarrollar riego en pequeña escala en zonas de clima semiárido. Como es conocido existen 380 millones de hectáreas en regiones semiáridas en ALC, caracterizadas por sus sistemas agroecológicos frágiles y, en general, habitadas por poblaciones extremadamente pobres.

En este contexto la pequeña irrigación se puede convertir en un instrumento valioso para incentivar el proceso de desarrollo rural de dichas áreas, promoviendo el manejo racional de los recursos y facilitando el incremento del nivel de ingresos y vida de los pequeños productores rurales.

La promoción de tecnología apropiada para este tipo de riego debe ser concebida en términos de pequeños sistemas cuya concepción, manejo y administración cabe directamente a los beneficiarios organizados. Por esto, el apoyo y fortalecimiento de las organizaciones de productores adquiere una dimensión fundamental para la ejecución exitosa de este tipo de proyectos.

Comercialización

Las políticas de incentivo a la producción deben ir acompañadas con otras específicamente diseñadas para el logro efectivo y eficiente de los procesos de comercialización, incluyendo la obtención de precios que aseguren un valor final de la producción con mayores márgenes de apropiación por parte del pequeño productor.

En este sentido es necesario recordar la importancia de la economía campesina en la producción de alimentos para el abastecimiento interno. Sin embargo, la economía campesina, por sus rasgos particulares, genera una estructura atomizada de oferta de su

producción, con características altamente regionalizadas. Ello redundaría en la existencia de mecanismos de intermediación complejos, con la consecuente pérdida de eficiencia en perjuicio tanto de los productores como de los consumidores.

Como resultado de estas ineficiencias, la producción de la economía campesina sólo puede ser potenciada en la medida que se planteen soluciones al problema de la comercialización que involucren tanto al Estado como a las organizaciones de productores y ONGs con el objeto de superar las limitaciones impuestas por su atomización.

En este contexto cabe a las organizaciones de productores asumir un papel preponderante para alcanzar una escala económica en la oferta de sus productos ya que las diferenciaciones regionales involucran el tipo y la variedad de producto, sistemas de comercialización específicos a nivel regional, al mismo tiempo que las organizaciones del Estado carecen de suficiente capilaridad para penetrar a las múltiples localidades desde las cuales es necesario transportar los productos.

En vista de la situación planteada, las políticas de comercialización deben estar orientadas a buscar la complementación entre los organismos gubernamentales pertinentes y las organizaciones de productores; para ello se requiere un esfuerzo especial en el fortalecimiento de estas últimas con el objeto de afianzarlas. Además, estas acciones de fortalecimiento deben también incorporar actividades de capacitación en comercialización destinadas a los productores, al mismo tiempo que se les provee con información sistemática y específica sobre la situación de los precios y mercados compradores.

Asociado a lo anterior, el Estado posee otros instrumentos de políticas efectivos para racionalizar el proceso de comercialización a través de políticas especiales de crédito y de garantía de precios mínimos para los productos realizados por la economía campesina.

A pesar de que el Estado debe jugar un papel importante, estas políticas deben evitar la creación de monopolios estatales que limitan la acción del Estado a la facilitación de los canales de comercialización. En este contexto es importante resaltar que el Estado para poder cumplir sus funciones a cabalidad debería estructurarse de manera descentralizada, a nivel regional y local, coordinando sus acciones con las ONGs que se especializan en acciones de desarrollo rural. Este proceso requiere además la capacitación de los técnicos de los organismos gubernamentales y privados para administrar programas de comercialización de esta índole.

Cabe resaltar que tanto en las políticas como en la estructura de comercialización, los organismos gubernamentales y organizaciones campesinas vinculadas a este proceso pueden también ejercer funciones orientadas al abastecimiento ciudad-campo de los insumos requeridos para los procesos productivos de los pequeños productores.

Pequeña agroindustria rural

Las políticas diferenciadas deberían considerar la agroindustria rural como factor importante para incrementar el ingreso, el empleo, la posibilidad de reducir las pérdidas postcosecha y mejorar la utilización de subproductos. Esta también favorece las oportunidades de mercados para los productores con la creación de una demanda efectiva.

La agricultura rural aquí referida aprovecha el potencial de producción de la comunidad rural y la mano de obra existente, alcanzando una escala determinada acorde con sus

características. Esta puede utilizar materia prima agrícola y no agrícola, es decir, en esta categoría se pueden mencionar molinos (de arroz, maíz y yuca), procesamiento de leche, carne y cueros, industria casera de frutas procesadas, fábrica de cal, ladrillos y procesamiento de lana, madera, y desarrollo artesanal (alfarería, cestería, tejidos y confecciones), entre otras muchas posibilidades.

Vale la pena señalar que la escala y el grado de tecnificación adoptados por las unidades agroindustriales deben determinarse por la capacidad productiva de la región y por el grado de madurez organizacional de la comunidad o del grupo responsable del proyecto.

Este tipo de actividad requiere también esfuerzos especiales en el área de capacitación en el manejo y administración, así como en el proceso de comercialización. En ALC se cuenta con ejemplos exitosos donde los pequeños productores han sobrepasado la etapa agrícola y han incursionado en la transformación de los productos agropecuarios.

La orientación expuesta alberga la posibilidad de que las familias con poco acceso a la tierra compensen la escasez de sus recursos productivos con una serie de actividades que eliminan los riesgos básicos de la supervivencia. En este caso, la composición del ingreso familiar, en su mayor parte, puede depender de actividades no agrícolas. Por estas consideraciones, la estrategia de desarrollo rural para minifundistas debe enfocarse hacia la familia y la comunidad, superando el enfoque unilateral de la agricultura.

Las características de las pequeñas agroindustrias que las convierten en instrumento valioso para fortalecer la economía campesina se pueden conceptualizar de la manera siguiente:

- cuenta con un elevado nivel de flexibilidad en el tamaño, lo cual facilita que su dimensión sea proporcional a la disponibilidad de recursos de las comunidades en las cuales se prevé su implantación;
- permite la integración de procesos típicamente “industriales” con otros que concentran mano de obra;
- facilita el ordenamiento de las actividades productivas primarias, ayudando a la planificación de la producción en las comunidades vinculadas con la pequeña agroindustria y con la participación de la familia rural.

Financiamiento para el desarrollo rural

Las políticas financieras específicamente diseñadas para incentivar el desarrollo rural se separan en dos categorías de acuerdo con la función y/o el tipo de actividad productiva que pretenden viabilizar. Así, por un lado se distingue el crédito típico cuya función principal es financiar actividades productivas agropecuarias, por otra parte los fondos especiales abren un abanico mayor de posibilidades de financiamiento para inversiones comunitarias agropecuarias, no agropecuarias o complementarias de estas actividades.

◦ *Crédito*

Tradicionalmente los campesinos han estado marginados de las fuentes de crédito formal. Esto ha sido producto de dificultades legales y administrativas, la inflexibilidad de las

normas y regulaciones, exigencias de garantías legales y reales, así como la falta de suficiente cobertura geográfica por parte de las instituciones de crédito y fomento.

Sin embargo, el Estado puede minimizar estos problemas si adopta el siguiente tipo de mecanismos: operar con organismos especializados en crédito para pequeños productores y hacer uso de las organizaciones de base de los propios pequeños productores, así como organizaciones no gubernamentales. Además, es recomendable incentivar, fortalecer y consolidar formas no tradicionales de crédito.

En este sentido existen múltiples ejemplos en América Latina y el Caribe sobre la viabilidad práctica de las combinaciones presentadas en el párrafo anterior, tal es el caso del “Fondo Conjunto” entre el Banco Nacional de Fomento y la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) del Ecuador. También se puede mencionar el caso sui generis de los “tricicleros” responsables de la distribución de frutas, legumbres y otros artículos en Santo Domingo, República Dominicana. En este caso, una ONG local avalizó un préstamo para que ellos compraran triciclos en vez de arrendarlos. A partir de este cambio el grupo formalizó una organización que se convirtió en un grupo de presión política importante. Finalmente, el caso del PROSPERE del Ministerio de Agricultura –Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural de Minas Gerais (EMATER/MG)– y las organizaciones de productores en dicho Estado del Brasil, programa cuya orientación principal es facilitar el crédito con base en el precio de garantía del producto.

Existen un sinnúmero de experiencias locales en los países que pueden ser evaluadas y sistematizadas, sirviendo de ejemplo para ser extrapolado a otras latitudes y conseguir la potenciación diversificada, descentralizada y privatizada de los servicios de crédito para el campesinado. A pesar de que estas experiencias han demostrado ser viables, existe poca voluntad política para diseñar propuestas semejantes de mayor cobertura y dentro del sistema institucional de crédito.

◦ *Fondos especiales para financiar acciones de desarrollo rural*

Como se ha destacado anteriormente, la economía campesina requiere de políticas diferenciadas en general y particularmente aquellas relacionadas con el financiamiento. No obstante, como es evidente, para que estas políticas puedan ser implementadas y tengan el impacto esperado, es necesario institucionalizar mecanismos de asignación de los recursos requeridos para viabilizar su financiamiento, al mismo tiempo que se establecen los mecanismos institucionales responsables de su ejecución y las normas y criterios de funcionamiento.

Por otra parte, es necesario destacar que la estrategia de reactivación del sector agropecuario no debe ser financiada únicamente por fuentes externas, como ha sido la tónica con los programas de desarrollo rural. En este sentido, la región cuenta con interesantes experiencias de financiamiento interno diferenciado para programas y proyectos de desarrollo rural, los cuales pueden servir de ejemplo para instaurar instancias nacionales de financiamiento en otras latitudes del continente.

Así, en la región se han concretado políticas de financiamiento en acciones de desarrollo rural con recursos nacionales, las cuales se han ejecutado a través de diferentes bancos; entre ellos se puede citar en México el Banco de Crédito Rural; en Brasil, el FINSOCIAL del Banco Nacional de Desarrollo Social y Económico; en Colombia, el Fondo DRI, la Caja

Agraria y los Fondos Financieros del Banco de la República; en Venezuela, el Fondo de Crédito Agropecuario; y en Ecuador, el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA).

Sin embargo, las políticas desarrolladas con el fin de crear fondos especiales de financiamiento necesitan fortalecerse y articularse a través de objetivos comunes con el conjunto de las políticas diferenciadas para el desarrollo rural. Los planteamientos para estas políticas relacionadas con el establecimiento de fondos especiales de financiamiento de la economía campesina, deberían ser el resultado de una concertación entre las políticas monetarias y financieras. Las posibilidades reales de crear flujos financieros regulares de origen nacional requieren la voluntad política a alto nivel, y no necesariamente de abultados recursos monetarios.

Son necesarias disposiciones para que los Bancos Centrales, al determinar y programar su liquidez, asignen recursos específicos para configurar el flujo financiero del crédito para la producción campesina, la infraestructura básica de apoyo, articulándoles por medio de la capacitación a los pequeños productores organizados.

También la existencia de políticas monetarias y financieras diferenciadas es condición necesaria para asegurar la operacionalización de los programas y proyectos de desarrollo rural. Es fundamental que éstas se ensamblen con las acciones de fortalecimiento institucional y la participación de las organizaciones campesinas y del sector privado no convencional, para alcanzar todos los objetivos del desarrollo rural en ALC.

La finalidad de estos fondos especiales es consolidar fuentes estables y de curso corriente para el financiamiento de programas y proyectos de desarrollo rural, que faciliten la negociación con fuentes externas de recursos y viabilicen la ejecución de proyectos comunitarios productivos agropecuarios y no agropecuarios, y sirvan también para instrumentalizar la capacitación, organización y participación de las comunidades de productores.

Este Fondo puede jugar una función catalizadora importante en la captación de recursos; en primer término, socializando la asignación de recursos internos y en segundo término, sirviendo como contrapartida de recursos de otras fuentes, sean éstas públicas, privadas, nacionales o internacionales.

Características que deben Internalizar los Programas o Proyectos de Desarrollo Rural

Debido a que los programas y proyectos son los instrumentos finales que viabilizan la operacionalización de las políticas diferenciadas para el sector de pequeños productores, los mismos deben internalizar un conjunto de elementos inherentes tanto a las condiciones macroeconómicas circundantes como a las características socioeconómicas de los posibles beneficiarios.

En la medida que los programas y proyectos consigan incorporar dicha especificidad, éstos tendrán una mayor probabilidad de éxito a nivel de los beneficiarios y de la sociedad como un todo.

Para que los proyectos logren superar los cuellos de botellas institucionales, financieros, estructurales y de mercados que han enfrentado en el pasado, es necesario que los mismos adopten ciertas características, entre las cuales se citan a continuación las más importantes:

- Es imprescindible que los programas y proyectos de desarrollo cuenten con fuerte componente de acceso a la tierra. Entre los instrumentos utilizados para acceder a la tierra debe considerarse de manera prioritaria, en aquellos países donde las circunstancias político-institucionales lo permitan, la reforma agraria. Por otro lado, en aquellos países donde existen posibilidades de expansión de la frontera agrícola, la colonización todavía puede considerarse un instrumento importante. En ambos casos la legalización de la tierra y la consolidación de las áreas ya reformadas, y la oferta de servicios por parte del Estado, son condiciones imprescindibles para el desarrollo rural.
- La tecnología apropiada es otro de los componentes que debe estar presente en los programas y proyectos de desarrollo rural, con el objeto de asegurar el fortalecimiento del proceso de participación de la economía campesina en la reactivación del sector agropecuario. En este caso, es necesario replantear conceptual y metodológicamente los procesos tradicionales de validación y transferencia de tecnología, para adecuarlos al perfil socioeconómico y cultural de los beneficiarios, así como a las características edafoclimáticas de las regiones donde éstos se concentran.
- Diversificar las actividades productivas financiadas por los programas y proyectos, con el fin de incorporar actividades agrícolas y no agrícolas y conseguir de esta manera ampliar fuentes de empleo e ingresos de la familia rural.
- Los programas y proyectos de desarrollo rural deben promover actividades que aprovechen los eslabonamientos intersectoriales y que, por ende, posean la capacidad de aumentar sinérgicamente su impacto, a través de incrementos significativos del valor agregado del producto final.
- Los modelos de administración y manejo de programas y proyectos deben regirse por principios de descentralización y desconcentración de las acciones ejecutadas por el sector público, así como por la participación de organizaciones campesinas en la toma de decisiones de los mismos y en el manejo de recursos.

BIBLIOGRAFIA

- ALTAMIR, O. 1982. El alcance de la pobreza en América Latina. Washington, D.C. Documento de Trabajo del Personal del Banco Mundial no. 522.
- ANDER EGG, E. 1986. Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad. Buenos Aires, Arg., Humanistas.
- BARTRA, A. 1988. El campesinado: base económica y carácter de clase. Ed. por Aguirre y Beltrán. México, D.F.
- BAUMEISTER, E. 1987. Tendencias de la agricultura centroamericana en los años 80. San José, C.R., FLACSO. Cuadernos de Ciencias Sociales no. 7.
- BRIGNOL MENDES, R. 1987. El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil. Revista de la CEPAL no. 33:43-64.
- CEDEP. 1986. Modalidades empresariales en la agricultura costeña. Perú.
- CEPAL/FAO. 1986. Agricultura campesina en América Latina y el Caribe. División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago, Chile.
- CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA-CIMA (9., 1987, OTTAWA, CANADA). 1987. Informe. Costa Rica, IICA. Serie de Documentos Oficiales no. 42.
- DE JANVRY, A.; SADOULET, E.; WILCOX, L. 1986. Rural labor in Latin America. Ginebra, ILO Working Paper 10-6/DT 79.
- _____. *et al.* 1988. Rural development in Latin America: An evaluation and a proposal. Berkeley, University of California.
- DE MIRANDA, C. 1985. Experiencias do Nordeste Brasileiro en projetos de desenvolvimento rural integrado. Santiago, Chile. PROCADES/FAO/CEPAL.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. 1982. Informe anual. Bogotá, Colombia.
- ERASMUS, CH. 1961. Man takes control, cultural development and american aid. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- ERRAZURIZ, M.M. 1987. Mujeres campesinas en América Latina: desarrollo rural, tierra, migración y legislación. FAO.

- ESQUEL. 1988. Las políticas de desarrollo rural en América Latina: Balance y perspectivas estratégicas. In Seminario sobre El Papel de la Economía Campesina en la Estrategia de Reactivación y Desarrollo Agropecuario. 26-28 de setiembre, 1988.
- FAO (CHILE). 1987a. El minifundio en América Latina. Santiago.
- _____. 1987b. Poverty and inequality in the rural sector of Latin America and the Caribbean. Roma, Naciones Unidas. (Manuscrito no publicado).
- Citado por C.D. Scott.
- _____. 1988. Análisis histórico y comparativo de la tenencia de la tierra. Santiago.
- _____. 1984. Estudios sobre la pobreza. Santiago.
- _____. 1981. Agricultural horizonte 2000. Roma, Italia.
- FOSTER, G.M. 1965. Peasant society and the image of limited good. *American Anthropologist* 67(2).
- GARCIA, A. 1981. Desarrollo agrario y la América Latina. México, Fondo de Cultura Económica.
- GEORGE, S. 1988. A fate worse than debt. London, Penguin Books.
- GIANOTTEN, V.; DE WIT, T. 1987. Organización campesina. Lima, Perú. Tarea.
- GOMEZ, S.; ECHENIQUE, J. 1988. La agricultura chilena: las dos caras de la modernización. Santiago, Chile, FLACSO-AGRARIA.
- GRIFFIN, K. 1971. Underdevelopment in Spanish America. London, George Allen and Unwin, Ltd.
- GUTELMAN, M. 1983. Capitalismo y reforma agraria en México. México, ERA.
- _____. 1974. Structures et réformes agraires. Instruments pour l'analyse. Paris, François Maspero.
- HOLMBERG, A.R. 1959. Land tenure and planned social change: a case from Vicos, Perú. Lima, Perú. Human Organization no. 1.
- HUIZER, G. 1971. Peasant unrest in Latin America, its origins, forms of expression, and potential. London, Penguin.
- IBAÑEZ, R.G. 1988. La marginalidad rural: un desafío al desarrollo latinoamericano. In Seminario sobre El Papel de la Economía Campesina en la Estrategia de Reactivación y Desarrollo Agropecuario. 26-28 de setiembre, 1988.
- IICA (C.R.). 1988. Situación y perspectivas de las acciones de reforma agraria y desarrollo rural en el Istmo Centroamericano y República Dominicana. San José, PROADER.

- Documento preparado para la Reunión de la Junta Directiva de PRACA. San José, 1988.
- IICA (C.R.). 1987a. Los programas de ajuste estructural y sectorial: Alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura. San José. IICA. Serie Documentos de Programas no. 1.
- _____. 1987b. Innovación tecnológica y desarrollo agropecuario en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades. **In** Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura-CIMA (9., 1987, Ottawa, Canadá). 1987. Tema 3, Doc. 6/87. San José.
- _____. 1987c. Capacitación campesina. Un instrumento para el fortalecimiento de las organizaciones campesinas. San José. IICA. Serie Documentos de Programas no. 3.
- JORDAN, F., LONDOÑO, D. 1987. Experiencias en la aplicación de estrategias para combatir la pobreza rural. Bogotá, Col., IICA.
- NACIONES UNIDAS. 1977. Progreso en materia de Reforma Agraria. **In** Sexto informe preparado conjuntamente por FAO y OIT. Nueva York.
- ORTEGA, E. 1986. La agricultura campesina en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- PEARS, A. 1984. Peasant based rural strategies. **In** Seeds of plenty, seeds of want. London, Franck Cass. Cap. 1.
- PIÑEIRO, M.E. 1988. Issues and options regarding the generation and transfer of technology for poor small farmers. San José, C.R., IICA.
- Presentation IFAD/Korean Seminar, Seoul. May 30-June 7, 1988.
- PLAZA, O. 1987. Economía campesina y desarrollo rural: imágenes y conceptos. **In** Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural (1987, Bogotá, Col.). Comp. por Jorge Bustamante Roldán. Bogotá, Col., DRI, Ministerio de Agricultura.
- PNUD (COL.). 1988. Base para una estrategia y un programa de acción regional. Bogotá. (Documento Técnico para Discusión).
- RUBEN SOTO, W. 1987. Las ONGs en el desarrollo rural de ALC. San José, Costa Rica. IICA. (Mimeografiado).
- _____. 1988. Producción, organización y educación en el contexto de la crisis centroamericana. IICA.
- Presentado en la Asamblea de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (8., 1988, Managua, Nic.).
- SCHEJTMAN, A. 1987. Seguridad alimentaria, campesinado y agroindustria. **In** Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural (1987, Bogotá, Col.). Comp. por Jorge Bustamante Roldán. Bogotá, Col., DRI, Ministerio de Agricultura.
- SCHILD, A. 1987. Desarrollo rural integrado en América Latina. Bogotá, Col., v. 1.

SECPLAN. 1987. Informe anual. Tegucigalpa, Honduras.

SETO, C. 1988. Organización social de la agricultura en México. **In** Informe de la Misión Conjunta IICA/FIDA.

WARMAN, A. 1987. Los campesinos en el umbral de un nuevo milenio. **In** Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural (1987, Bogotá, Col.). Comp. por Jorge Bustamante Roldán. Bogotá, Col., DRI, Ministerio de Agricultura.

WORSLEY, P. 1984. The three worlds: Culture and world development. London, Weidefeld & Nicolson.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS DE LOS CUADROS

- BANCO MUNDIAL. 1987. Informe. Washington. EE.UU.
- BARSKY, O. 1984. La reforma agraria ecuatoriana. FLACSO, Biblioteca de Ciencias Sociales, v. 3. Quito.
- CEPAL (CHILE). 1985. Estudios e Informes no. 54. Santiago.
- CEPAL/FAO. 1986. Agricultura campesina en América Latina y el Caribe. División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Santiago, Chile.
- _____. 1987. Informe de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Santiago, Chile.
- CHATEAUNEUF, R. *et al.* 1983. Pobreza urbana y rural en Latinoamérica y el Caribe: causas, evolución y perspectivas. Universidad de Chile, Santiago.
- DE JANVRY, A.; SADOULET, E.; WILCOX, L. 1986. Rural labor en Latin America. Ginebra. ILO Working Paper.
- FAO (ITALIA). 1981. Censo agropecuario mundial de 1970. Análisis y comparación internacional de los resultados del Censo Agropecuario Mundial de 1970. Roma.
- _____. (CHILE). 1985. Anuario de Comercio Exterior 1984. Santiago.
- _____. (CHILE). 1986. La dinámica de la pobreza rural. Santiago.
- _____. (CHILE). 1987a. Cuadros por países. Datos básicos sobre el sector agrícola. Departamento de Política Económica y Social. Santiago.
- _____. (CHILE). 1987b. Poverty and inequality in the rural sector of Latin America and the Caribbean. Roma, Naciones Unidas. (Manuscrito no publicado).
- INE. 1981. V Curso Nacional Agropecuario. Santiago, Chile.
- LOPEZ CORDOVEZ. 1982. Agricultura y alimentación. Evolución y transformaciones más recientes. In Revista de la CEPAL no. 16. Santiago, Chile.
- MARTA, S. 1983. La pobreza agrícola y rural en Venezuela. Caracas, Ven.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA (PERU). 1983. Informe sobre la marcha de las actividades en el sector de la reforma agraria y el desarrollo rural en Perú. In Conferencia de la FAO. Lima.

- MOQUETE, S. 1984. La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de República Dominicana. In Estudios e Informes de la CEPAL no. 39, Santiago, Chile.
- ORTEGA, E. 1979. La agricultura y las relaciones intersectoriales: el caso de Bolivia. In División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. E/CEPAL/R.205. Santiago, Chile.
- PECK, P. 1985. Rural poverty in Central America: causes and policy options. PREALC. Santiago, Chile.
- PEREZ, R. s.f. Estudio sobre la ganadería bovina de carne de Panamá. (Mimeografiado).
- PREALC. 1983. La evolución de la pobreza rural en Panamá. Santiago, Chile.
- ROJAS, A. 1984. Campesinado y mercado de alimentos en un modelo de economía abierta. In Estudios e Informes de la CEPAL no. 35. Santiago, Chile.
- SEPSA. 1982. Información básica del sector agropecuario y de recursos naturales renovables de Costa Rica, no. 2. San José, Costa Rica.
- URIESTE, M. 1986. El minifundio en Bolivia. In FAO. Santiago, Chile.
- URZUA, R. 1984. Caracterización, dimensiones y evolución de la pobreza rural. In FAO. Estudios sobre la pobreza rural. Santiago, Chile.

La edición y publicación de este documento es responsabilidad de la Dirección para la Coordinación de Asuntos Institucionales del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
En la misma participaron funcionarios de la Dirección y de la Imprenta del IICA.
Esta edición se terminó de imprimir en el mes de febrero de 1989, con un tiraje de 1 200 ejemplares.

PROGRAMA III: Organización y Administración para el Desarrollo Rural

El objetivo del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural es apoyar a los Estados Miembros en el fortalecimiento de su capacidad para diseñar e implementar políticas, sistemas, programas y proyectos de desarrollo rural. Para lograr tales fines se dará énfasis a través de la cooperación técnica a las acciones siguientes:

- Identificar la problemática de la población rural pobre y diseñar y ejecutar políticas orientadas a superar la pobreza rural.
- Mejorar el desempeño de los sistemas institucionales vinculados con el desarrollo rural y lograr la entrega integrada de servicios a la población.
- Fortalecer la capacidad para la preparación y manejo de programas y proyectos de desarrollo rural con la participación de los beneficiarios.
- Promover y fortalecer organizaciones de productores y mejorar su gestión empresarial.

La jerarquización de las áreas de acción debe conducir a que los procesos de desarrollo partan de los intereses y de la problemática de los grupos de pobladores rurales pobres y a favorecer su acceso a un desarrollo autosostenido (propiedad de los medios de producción, capacitación, investigación y asistencia técnica, comercialización, crédito e infraestructura básica). Asimismo, se deberá promover la capacidad de los grupos para reducir o eliminar su marginación, con el fin de que asuman con autonomía sus propios proyectos y canalicen el apoyo disponible para su capacitación técnica y gerencial, y el desarrollo de actitudes participativas.

SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS
PROGRAM PAPERS SERIES

- 1 LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORIAL:
Alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura *Agosto 1987/IICA*
- 2 FOROS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS AGRICOLAS:
Situación y Perspectivas *Agosto 1987/Haroldo Rodas Melgar*
- 3 CAPACITACION CAMPESINA:
Un Instrumento para el Fortalecimiento de las Organizaciones Campesinas *Octubre 1987/IICA*
- 4 TECHNOLOGICAL INNOVATIONS IN LATIN AMERICAN AGRICULTURE: *November 1987/Alain de Janvry, David Runsten, Elisabeth Sadoulet*
- 5 EXPERIENCIAS EN LA APLICACION DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL *Diciembre 1987/Fausto Jordán, Diego Londoño*
- 6 LAS AGRICULTURAS DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA CRISIS ACTUAL: Condiciones, Desempeños y Funciones *Julio 1988/Mario Kaminsky*
- 7 LA NUEVA BIOTECNOLOGIA EN AGRICULTURA Y SALUD *Julio 1988/IICA*
- 8 AGRICULTURA Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMERICA *Octubre 1988/Helio Fallas, Eugenio Rivera*
- 9 MEXICO EN LA RONDA URUGUAY: El Caso de la Agricultura *Enero 1989/Cassio Luiselli Fernández, Carlos Vidali Carbajal*
- 10 LA ECONOMIA CAMPESINA EN LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO *Febrero 1989/IICA*

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica — Tel.: 29-0222 — Cable: IICASANJOSE — Telex: 2144 IICA,
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA DG — FACSIMIL (506)294741 IICA COSTA RICA