

## LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO RURAL: CONSIDERACIONES PARA SU CONSTRUCCION

Rafael A. Trejos\*

### ¿POR QUE ES NECESARIO CONSTRUIR UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO RURAL?

El concepto *instituciones* generalmente se asimila al de organizaciones, en especial a organizaciones públicas. Los economistas, en la práctica, le otorgan un sentido más amplio; lo entienden como las *reglas del juego* (normas, leyes, la costumbre, los contratos, acuerdos y los procesos establecidos para generar las reglas) que enmarcan el accionar de los agentes económicos, donde *las organizaciones* son el resultado de esas reglas. En esta amplia concepción, el mercado, las formas de intercambio, los modos de apropiación, etc., son también arreglos o formas institucionales.

Algunos autores de la corriente denominada "*economía institucional*"<sup>1</sup> señalan la importancia y estrecha relación entre las reglas del juego y las organizaciones, así como también de lo que se refiere a las inversiones en capital fijo realizadas por dichas organizaciones. Por ejemplo, en un país se promulga una legislación buscando como objetivo estabilizar los precios de los productos agrícolas básicos. Como resultado, el Estado crea una organización (como el Consejo Nacional de Producción en Costa Rica) a la que se encarga de realizar compras, ventas y administrar reservas para estabilizar los precios de granos básicos. Dicha organización realiza una serie de inversiones para cumplir con su función (silos, bodegas, plantas procesadoras, puestos de expendio, etc), pero también influye

---

\* Especialista en Políticas y Reforma Institucional, IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura).

1. *Institutional Economics* es un término acuñado en Estados Unidos para cobijar un cuerpo de desarrollos analíticos muy heterogéneos que, básicamente, se interesan en analizar el impacto de las reglas del juego con las que operan los agentes económicos en el comportamiento de la economía. Ver, entre otros, North, Douglas. 1990 "*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*"; Buchanan, James y Tullock "*The Calculus of Consent*"; Ostrom, Vincent. 1991 "*The Meaning of American Federalism*".

en la promulgación de nuevas legislaciones (por ejemplo, para proteger a la producción local con respecto a las importaciones), con lo cual limita la competencia en los mercados y el accionar de los comercializadores de dichos productos a nivel nacional.

Por otra parte, el proceso dinámico de formación de las instituciones no está aislado del contexto y, por el contrario, responde a un determinado estilo o estrategia de desarrollo. Así, durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial y hasta los primeros años de la década de los ochenta, en Costa Rica, así como en la mayoría de los países de América Latina, se impuso una estrategia de desarrollo que demandó una mayor participación del Estado en la economía. Esa presencia se acrecentó cuando se trató de impulsar un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones. Durante esa etapa de nuestro desarrollo, se generó una institucionalidad acorde con dicha estrategia: el Estado intervenía en los mercados, fomentaba, regulaba e inclusive incursionaba directamente en actividades productivas típicas de competencia de la iniciativa privada.

## **LA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO RURAL EN EL MODELO ANTERIOR**

A partir de la crisis de la deuda externa, en los inicios de los ochenta la mayoría de los países latinoamericanos se vieron en la necesidad de redireccionar su estrategia de desarrollo; en ese contexto, introdujeron importantes reformas en las políticas económicas y redefinieron los roles del Estado y la sociedad civil, con lo cual se hace necesario introducir cambios en la institucionalidad global y en la que influye sobre el desarrollo rural en particular. ¿Por qué? Sencillamente porque las instituciones inherentes al anterior modelo no se ajustan a las condiciones y requerimientos de la estrategia actual de desarrollo.

En el modelo anterior, el desarrollo rural se asimilaba al desarrollo agrícola, mientras que la evolución del medio rural pasaba necesariamente por el desarrollo y la modernización de la agricultura. En tal sentido, las instituciones que apuntalaban la estrategia de desarrollo estaban orientadas a lograr un mejor desempeño de la agricultura, con la idea de que su mejor desempeño produciría un mejoramiento en las condiciones de vida del campo, por un efecto de derrame.

La mejora en los niveles de producción de la agricultura requerían que se transformaran ciertas limitantes estructurales, entre otras medidas con la incorporación de tierras al esfuerzo productivo y la reducción de la pobreza rural que constreñía la capacidad de demanda efectiva por parte de los pobladores rurales. La reforma agraria y los procesos de colonización fueron las respuestas institucionales para lograr una mejora en la distribución de la tenencia de la tierra y del ingreso y para la ampliación de la frontera agrícola.

El papel del Estado fue determinante en cuanto a canalizar recursos al campo mediante las inversiones públicas estratégicas, especialmente en infraestructura y servicios básicos, así como también por medio de proveer servicios para la agricultura, generalmente en forma gratuita y con coberturas extendidas. En efecto, el Estado construyó caminos de penetración,



mercados minoristas y mayoristas, obras de irrigación y avenamiento, que se complementaban con inversiones en infraestructura de salud y educación.

El incremento en la producción agrícola pasaba por mejorar la productividad en los rendimientos de cultivos y crianzas. Para ello, el Estado realizaba investigación básica y aplicada, disponía de estaciones experimentales, de una amplia red de servicios de extensión, otorgaba crédito subsidiado, producía y distribuía semillas mejoradas y capacitaba a los agricultores. Complementaba sus apoyos a la producción mediante un extenso esquema de apoyos o ayudas internas, que se sumaban a restricciones al comercio exterior, para asegurar protección a la producción nacional frente a la competencia de la producción importada. Los apoyos se materializaban mediante la utilización de una serie de instrumentos de política económica que posibilitaban precios de garantía o de sustentación, créditos baratos, poderes compradores, capacidades de almacenamiento, monopolios de importación, restricciones a la exportación, etc.

La institucionalidad para el desarrollo rural comprendía en general tres tipos de organizaciones: los Ministerios de Agricultura y sus agencias especializadas, para encargarse de los aspectos relativos a la producción y la alimentación; las organizaciones encargadas de los aspectos de reforma agraria y tenencia de la tierra, que en algunos países se responsabilizaban por la promoción del desarrollo rural; los Ministerios u Oficinas de Planificación Nacional, que se encargaban de definir los planes de inversión pública y coordinar las acciones de otros ministerios (salud, educación, obras públicas, etc.). En algunos países, la estructura se complementaba con organizaciones específicas encargadas del desarrollo social; por ejemplo, el Ministerio de Bienestar Social (Argentina y Ecuador) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (Costa Rica).

Las políticas aplicadas por dichas organizaciones públicas generalmente establecían una discriminación de la clientela, tomando en cuenta la diversidad social y la heterogeneidad de las características productivas. Por un lado, la consideración del tamaño de la propiedad introdujo el criterio para diferenciar entre pequeños, medianos y grandes productores, así como para plantear la problemática de las estructuras "latifundio" y "minifundio". Por otro lado, las características relacionadas con capacidades técnicas, financieras, de organización, gestión y de inserción en los mercados, determinaron políticas diferenciadas, en las cuales las dirigidas al "desarrollo rural" se relacionaban básicamente con los agricultores pobres, las unidades campesinas.

Los proyectos de desarrollo rural integral (DRI) y de desarrollo de la comunidad, junto con los planes sectoriales, fueron los instrumentos de las políticas de desarrollo de la agricultura y el medio rural. Los primeros que se desarrollaron con fuerza a partir de los setenta, con importantes dosis de financiamiento externo, concebían la pobreza rural como un problema complejo que, además de económico, tenía ingredientes sociales, políticos y culturales. Por ello, los objetivos de carácter productivo (incremento de la producción y de la productividad), se acompañaban con objetivos de mejoramiento en los niveles de bienestar social, de formación de capital físico y de organización a nivel de la comunidad. Las inversiones que contemplaban estaban dirigidas a reforzar el proceso productivo agrícola, a desarrollar la infraestructura física y social, y los servicios técnicos y sociales.

Pese a los arreglos institucionales para mejorar los niveles de participación de los beneficiarios y la descentralización, la concepción de los proyectos DRI presentó un esquema centralista dentro de una modalidad de relacionamiento paternalista entre un Estado intervencionista y las comunidades rurales beneficiadas. La limitación por construir una institucionalidad fuerte (*institutional building*), determinó en muchos casos que, terminada la fuente de recursos externos, las actividades se redujeran sustancialmente e inclusive desaparecieran.

Los segundos (programas de desarrollo de la comunidad) buscaron desarrollar organizaciones de base para la acción local, que promovían un modelo de intervención mediante la adhesión de demandas colectivas, sin involucrar la intervención directa del Estado, o con absoluta independencia de éste último. Esas organizaciones fueron usualmente promovidas como respuestas comunitarias a la solución de problemas a nivel local, pero tenían una gran variedad de orígenes, diferentes patrones de evolución y capacidades para la acción. Algunas organizaciones se organizaban para resolver problemas de pobreza rural o para suministrar servicios; otras estaban encaminadas a promover actividades culturales o educacionales, o afirmar ciertos valores políticos, éticos y hasta religiosos. Las fuentes de financiamiento provenían de tres fuentes básicas: la constitución de fondos especiales, en general de origen público; la contribución de fuentes externas, en general de organismos multilaterales o filantrópicos, y la recuperación de costos en la provisión de servicios cobrados a los usuarios.

### **Desarrollo de organizaciones de base en Costa Rica**

En el caso de Costa Rica, se imprimió un gran impulso a este tipo de organizaciones, a partir de la creación de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) en 1967, como agencia estatal responsable de promover la creación de organizaciones de la comunidad, que fundamentalmente canalizaron recursos fiscales hacia la inversión en obras de infraestructura. DINADECO registraba, en 1987, más de 6000 organizaciones de base, que agrupaban a más de 300 mil miembros.

Los planes sectoriales, por su parte, contemplaban una serie de actividades e inversiones para el fomento de la producción agropecuaria, así como también los instrumentos de política económica que se aplicarían para generar los incentivos (o desincentivos) que orientaran la estructura productiva al cumplimiento de los objetivos y metas contempladas en cada plan. Asociados a los planes sectoriales, se constituyeron los sistemas de planificación sectorial, consistentes generalmente en una unidad de coordinación central (Secretaría Sectorial de Planificación Agropecuaria, SEPSA, en Costa Rica) y oficinas de planificación en cada una de las instituciones especializadas del sector. La planificación sectorial como sistema fue centralizada (no obstante las zonificaciones), con planes rígidos y normativos, contruidos con una orientación de arriba hacia abajo, es decir, sin una retroalimentación desde las bases.



## EL CAMBIO DE MODELO Y SU IMPACTO EN LA INSTITUCIONALIDAD

### Modificación de los roles del Estado y la sociedad civil

Las reformas en las políticas económicas y del Estado introducen un cambio en los roles tradicionales de las organizaciones del Estado y de la sociedad civil. El nuevo modelo en construcción plantea un mayor protagonismo de las instituciones del mercado y, por ende, una menor presencia del Estado con políticas activas de intervención en el funcionamiento del mercado. Este cambio en el rol que el Estado había desempeñado se materializa por medio de cuatro acciones: la desregulación, la desburocratización, la privatización y la descentralización.

La *desregulación* consiste en el desarmado paulatino del extenso andamiaje de normas que limitaban el accionar de los agentes privados en el mercado. En esta línea se observan la desaparición paulatina de los controles de precios, la eliminación de los monopolios de importación estatal de alimentos básicos, la liberalización de los mercados laborales y financieros, etc.

La *desburocratización* consiste en la reducción, compactación e inclusive desaparición de organizaciones públicas, al tiempo de que se simplifican trámites y procedimientos. En esta línea se puede ejemplificar con la creación de ventanillas únicas para trámites, la creación de contralorías de servicios y la reducción de funciones de los institutos de comercialización de productos básicos (tipo CNP en Costa Rica y CONASUPO en México).

La *privatización* ha consistido en el traslado de funciones y activos del ámbito público hacia la esfera privada. La venta de empresas públicas, la contratación de servicios privados por parte de empresas públicas (por ejemplo la recolección de basura, la facturación y cobro, la vigilancia y seguridad).

Las tres acciones anteriores (desregulación, desburocratización y privatización), han tenido un efecto adicional: *la movilización laboral*. La reducción de las actividades públicas involucradas en esas acciones han derivado en una redundancia en el empleo público, que se busca movilizar de la esfera pública para ser absorbido por el sector privado. Para ello se han establecido programas de movilización laboral, en algunos casos, como en Costa Rica, facilitados por recursos de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), del gobierno de Estados Unidos.

Por su parte, *la descentralización* consiste en el traslado de funciones y capacidad de decisión desde las instancias centrales hacia los niveles locales y regionales. Esta acción, de enorme importancia para el desarrollo rural, ha encontrado grandes obstáculos para su implementación y los avances han sido limitados en la mayoría de los países. Sin embargo, hay algunas experiencias interesantes en Colombia, México, Brasil y Venezuela.

### Evolución del Programa DRI en Colombia

En el caso de Colombia, el DRI se transforma a partir de 1998 y se convierte en un fondo público, para contribuir al proceso de descentralización y autonomía de los entes territoriales, bajo la figura de cofinanciamiento de programas y proyectos de los municipios. El fondo contiene un Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDCI) y se dictan lineamientos de política por parte del Ministerio de Agricultura y el Departamento Nacional de Planeación, para el desarrollo de la economía campesina e incentivar la participación comunitaria en la toma de decisiones a nivel local y regional. Los componentes de este programa son de tipo productivo, de infraestructura, organización y capacitación; se introduce a la mujer campesina, y experiencias de pequeña irrigación, y se da más importancia a los factores ambientales y de recursos naturales. (Machado 1991).

En México, la Secretaría de Agricultura y de Desarrollo Rural (SAGAR) inició un proceso de descentralización, mediante el cual se transfieren a los gobiernos estatales los Distritos de Desarrollo Rural y el 85% de las funciones operativas de la Secretaría. El proceso de transferencia tecnológica se realiza ahora por medio de fundaciones en cada entidad federativa, las cuales son operadas directamente por los productores. También se transfirieron los Distritos de Riego a los productores.

En Brasil, el proyecto ARIDAS es un ejemplo interesante de esfuerzo colaborativo entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y las ONG, para trabajar en pro del desarrollo sostenible del Nordeste brasileño.<sup>2</sup> El proyecto propone una metodología de planificación participativa en tres instancias clave para garantizar el desarrollo sostenible: el Estado como agente normador y promotor; el mercado como instrumento asignador de recursos, y la sociedad civil como actor social, económico y político del proceso.

En Venezuela, por su parte, se promulgó una Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, con base en la cual el Ministerio de Agricultura y Cría promueve la transferencia a los Estados de servicios que correspondan, en forma selectiva, gradual y progresiva. Asimismo, suscribe convenios con los municipios para incorporarlos en la prestación de servicios para el desarrollo agrícola. Por otra parte, en coordinación con el Instituto Agrario Nacional, se promueve y organiza a los campesinos y se desarrollan programas sociales y educativos en el sector rural, buscando desarrollar formas asociativas, de autogestión y la constitución de empresas rurales.

---

2. Comprende a los Estados de Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe y Bahía.



## **La disminución del papel activo del Estado en el medio rural, en políticas e inversión**

El nuevo paradigma económico requiere que el Estado reduzca su papel activo en materia de políticas; la sectorialidad queda supeditada a la necesidad de mantener una estabilidad en las macrocuentas y el Estado debe procurar observar una neutralidad intersectorial en la formulación y ejecución de sus políticas. La idea detrás de esta neutralidad en las políticas es que las rentabilidades relativas de las diferentes actividades sean las reales, determinadas por el mercado, y no influidas artificialmente por medio de las políticas gubernamentales.

Además, se está construyendo una nueva institucionalidad internacional, derivada de los acuerdos supranacionales que suscriben los países (GATT 94-OMC, ALCA, Acuerdos Subregionales de Integración), que generan nuevas reglas del juego para el accionar de los agentes económicos. En el caso de la agricultura, existen regulaciones que limitan el poder discrecional en la formulación de políticas y la utilización de instrumentos de política económica para apoyar el desarrollo de la agricultura. En efecto, son regulados los apoyos internos a la agricultura, así como también los subsidios a la producción y a la exportación de productos del campo. Estas regulaciones limitan la utilización de instrumentos de política agrícola tradicional, tales como subsidios, y establecen cuáles son los que pueden ser utilizados (instrumentos de “caja verde”).

Por su parte, las restricciones financieras que afrontan los gobiernos, sujetos a políticas de contención de los déficit fiscales, aunadas a las limitaciones en el acceso a recursos externos, han repercutido de manera sustancial en la reducción de los programas de inversión pública destinados a la agricultura y el medio rural. Esto no sólo ha afectado a las nuevas inversiones en el campo, sino también a las obras de mantenimiento de la infraestructura física (caminos, obras de riego, etc.) en las zonas rurales.

## **La exclusión de los pequeños productores en los servicios para la agricultura**

La reducción de la prestación de servicios estatales para la agricultura, ya sea por razones presupuestales, de recorte en las instituciones o por razones de traslado de funciones a la sociedad civil (por ejemplo, de extensión agrícola, crédito, información), ha presupuesto la lógica de que la empresa privada debe asumir esas funciones en sustitución del Estado. Esto ha sucedido con mayor o menor suceso en los diferentes servicios, según la naturaleza de su prestación y el nivel de desarrollo de la empresa privada en los países. Sin embargo, ya sea por limitaciones en la capacidad de pago de la agricultura campesina o bien por lo disperso y aislado de la demanda campesina, se presenta un problema de exclusión de los pequeños agricultores rurales en el acceso a los servicios para la agricultura.

De impacto equivalente resulta la práctica de introducir sistemas de cobro a usuarios de dichos servicios (*users fee*), cuando a la prestación de servicios en forma pública se le aplican tarifas, obedeciendo a políticas de saneamiento de las finanzas de las instituciones, o por el prurito de no otorgar subsidios de ninguna especie a actividades específicas.

## **La disminución de la inversión privada en la agricultura**

El riesgo y la baja rentabilidad general de la agricultura ha sido problemas que continuamente han afrontado las economías latinoamericanas, ya sea por la naturaleza de la producción primaria siempre expuesta a la incidencia de fenómenos climáticos, plagas y enfermedades, como por el hecho de enfrentar a políticas gubernamentales adversas, tanto en el propio país, como las de otros países que inciden en las condiciones de competencia. Durante la vigencia del modelo anterior, la agricultura estuvo sometida a un sesgo que se ha denominado antiagrícola (pro industrial) y antiexportador (pro mercado interno), que era contrarrestado parcialmente por las ayudas internas a la producción (créditos subsidiados, seguros de cosechas, asistencia técnica gratuita, etc) y a la comercialización (precios de sustentación), así como también por los obstáculos que se imponían a la competencia importada. Ello aseguraba una cierta rentabilidad para las inversiones privadas.

Con la crisis de la deuda externa y la aplicación de los programas de ajuste estructural, las ayudas estatales para la agricultura y las inversiones públicas en el campo se han reducido de manera significativa y se han expuesto las producciones nacionales a la competencia internacional, en mercados que, aunque tienen reglas de competencia más claras, aún experimentan grandes distorsiones. Ello ha afectado negativamente las rentabilidades relativas de la producción agrícola y, por ende, la inversión privada.

## **La emergencia de los temas conservacionistas**

La creciente preocupación por los problemas ambientales y la depredación de la base de recursos naturales, ha derivado en la emergencia de presiones conservacionistas y políticas para una utilización sustentable de los recursos naturales. Ello impone a la agricultura, por un lado, las presiones por internalizar los costos de la utilización de los recursos naturales, por utilizar técnicas de producción más amigables con la naturaleza, e impulsa programas de reforestación y manejo de los recursos forestales con criterios sostenibles.

Desde la óptica del desarrollo rural, se requiere modificar los patrones tradicionales de uso y abuso de los recursos naturales por parte de los campesinos, prácticas que están asociadas en buena medida a la propia condición de pobreza que se experimenta en las zonas rurales.

Durante varias décadas, las políticas gubernamentales de expansión de la frontera agrícola, de combate a la pobreza rural y reducción de las migraciones campo-ciudad y la búsqueda de mejores rendimientos, fomentaron la sustitución de las forestas por áreas para cultivos. Las políticas de colonización tuvieron el efecto de transformar el bosque natural en tierras agrícolas. La expansión de la ganadería extensiva en países tan disímiles como Costa Rica y Brasil, también ha tenido efectos en la reducción del bosque.

En las primeras etapas de los proyectos de DRI, se carecía de una consideración específica por los problemas del uso indebido de los recursos naturales. En los años ochenta se introdujeron consideraciones referidas a la sostenibilidad, mediante el estímulo a técnicas de producción agrícola y de uso del suelo que evitaran daños ambientales y al manejo ra-



cional de recursos naturales. No es sino hasta finales de los ochenta y principios de los noventa que el financiamiento internacional incorpora condiciones al otorgamiento de préstamos para desarrollo rural que, de modo explícito, requieren observar la sostenibilidad del acervo del capital natural.

### **El cambio de enfoque en la lucha contra la pobreza rural**

Con la crisis de la deuda externa en ALC, las instituciones financieras multinacionales que financiaban los proyectos de DRI (Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial), importante instrumento de la lucha contra la pobreza rural, restringieron al comienzo su canalización de recursos a la región y, posteriormente, la redefinieron en el marco de programas de ajuste estructural (PAE) y de ajuste sectorial (PAS). También se produjeron evaluaciones sobre el desempeño de los proyectos DRI, que han motivado a ajustes en sus enfoques.

En la primera mitad de los ochenta, con el fin de enfrentar la crisis de la deuda, varios países aplicaron políticas de estabilización bajo convenios con el Fondo Monetario Internacional, los cuales generalmente tuvieron carácter recesivo, al establecer como objetivo primordial el restablecimiento de los macroprecios y privilegiar el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica.

Con los programas de estabilización (recesivos) y los de ajuste estructural que buscaron liberalizar los mercados, mediante la reducción de las distorsiones que causaba la injerencia del Estado y elevar los niveles de eficiencia microeconómica, se relegaron a un segundo plano las preocupaciones por la equidad. El ajuste realizado durante parte de los años ochenta y principios de los noventa representó un pesado fardo para los sectores menos favorecidos y el bienestar social, tanto de las áreas urbanas como rurales ello; repercutió en incrementos y profundizaciones en los niveles de pobreza en el campo.

La consideración de los altos costos del ajuste sobre los grupos más vulnerables de la población determinó el establecimiento de medidas de compensación social, mediante ayudas dirigidas focalizadamente hacia dichos grupos. La creación de fondos de compensación social, programas de reparto de alimentos y bonos para la construcciones de vivienda de interés social, se complementó con proyectos menos ambiciosos que los DRI, centrados en buscar los incrementos en la producción y los ingresos de grupos de pequeños agricultores con viabilidad económica.

### **La concentración de los medios, la riqueza y la proletarianización del campesinado**

La evidencia de los resultados de la aplicación de la nueva estrategia de desarrollo, instrumentada por medio del ajuste estructural y la reforma del Estado, es que el mercado por sí sólo no resuelve automáticamente los problemas de la mala distribución; por el contrario, tiende a agravarlos. Esto es evidente por lo menos en el corto y mediano plazo, de tal forma que el efecto “derrame” puede tardar mucho tiempo en cubrir a las poblaciones menos favorecidas en el medio rural.

La década de los ochenta se caracterizó por un ajuste "sin rostro humano"; en ese contexto, se amplió y profundizó la pobreza rural en casi todos los países de América Latina y el Caribe. Algunas investigaciones realizadas han planteado que dicho ajuste ha favorecido las actividades vinculadas a la agroexportación y ha desalentado los cultivos destinados al mercado interno, un resultado combinado de la apertura y de la reducción de apoyos estatales a la agricultura. En muchas regiones del continente estos últimos cultivos, en especial los granos básicos, están en buena medida asociados a la producción campesina.

Los cultivos para la exportación que ahora figuran como los más rentables, sobre todo los no tradicionales, aunque puedan demandar bajos requerimientos de insumo tierra, presentan altas demandas de nuevos conocimientos e insumos tecnológicos, capital de trabajo, créditos, información sobre mercados, contactos comerciales y canales de comercialización, que están generalmente fuera del alcance de los pequeños productores y campesinos.

El resultado de ese proceso (pequeños productores incapaces de responder a las señales de los precios, a los estímulos y orientaciones de las políticas públicas y con limitaciones para asimilar tecnologías modernas), se constata en tres fenómenos: primero una creciente proletarianización de los campesinos con tierra, quienes cada vez más buscan incrementar sus ingresos fuera de la explotación de sus parcelas, mediante el trabajo asalariado; segundo, se incrementa el proceso migratorio del campo a la ciudad, reforzando el de urbanización; tercero, se produce la venta de tierras adquiridas por los habitantes urbanos que incursionan en los agronegocios, en muchos casos acaparadas por grandes compañías en expansión, dando así paso a un proceso de concentración de la propiedad.<sup>3</sup>

## ¿COMO AVANZAR EN LA CONSTRUCCION DEL NUEVO MODELO?

Es necesario superar la falsa dicotomía "Estado *versus* mercado", que proclamaban algunos propulsores dogmáticos del ajuste estructural a inicios de los ochenta. Hay que partir del reconocimiento de que el Estado siempre estará presente y que éste y el mercado son dos actores inseparables. El primero establece, por medio del proceso político, las reglas básicas del juego y los derechos de propiedad sobre los cuales el mercado opera. El Estado es una parte consustancial del mercado, porque son necesarias algunas acciones colectivas para que se desarrolle la actividad económica basada en la iniciativa privada. La pregunta debería formularse en términos de qué tipo de Estado queremos, para determinar qué tipo de mercado queremos impulsar, ya que el diseño de reglas del juego específicas, puede tener resultados muy diferentes en términos de la evolución de las actividades económicas privadas. Ello es importante, por ejemplo, para determinar el grado de concentración que sería deseable o permitido en el juego de un libre mercado, o determinar la conveniencia de liberar precios en un mercado de insumos, donde existe una estructura monopólica u oligopólica.

---

3. En algunos países, el fenómeno se agrava con las compras masivas de tierras con dineros provenientes del narcotráfico, que ha llevado a algunos autores a definir el proceso como una "contrarreforma agraria".



En el caso de los mercados agropecuarios, a pesar de que se asigna un mayor papel al mercado, cuando se abordan temas como el de la seguridad alimentaria, o el de la estabilidad necesaria para que las empresas dispongan de un horizonte para tomar sus decisiones de reconversión productiva para aumentar su competitividad, se plantea la necesidad de mantener algunas intervenciones. Al respecto, debe recordarse que los compromisos adquiridos por los países en el marco del GATT y en acuerdos subregionales de integración, existe aún un margen bastante amplio de acción para los gobiernos, respecto a ayudas a la agricultura.

## **El desarrollo rural es diferente del desarrollo agrícola**

Contrariamente a la idea previa de que el desarrollo del medio rural pasaba inexorablemente por la modernización y el desarrollo de la agricultura, el nuevo planteamiento reconoce la importancia creciente de cinco elementos: primero, el desarrollo de actividades *no* agrícolas (turismo, manufacturas, servicios, otras.) que se pueden desempeñar como dinamizadoras de la economía rural; segundo, la emergencia de los enfoques y estrategias conservacionistas, que pugnan por mantener y recuperar los bosques y su función (es decir, excluirlos de su función productiva agrícola); tercero, porque se observa un proceso creciente de urbanización del medio rural,<sup>4</sup> donde evoluciona hacia un medio rural-urbano, caracterizado por un continuo en el cual las características meramente rurales se desdibujan para dar lugar a mayores actividades económicas de prestación de servicios, integración de valor a la producción e integración progresiva de los mercados laborales rural y urbano, un aumento considerable de consumo “no rural” y formas de vida física semejantes a las urbanas; cuarto, la evolución del concepto de seguridad alimentaria desliga el tema del énfasis productivista de la agricultura sin la adecuada consideración de sus relaciones con el entorno económico<sup>5</sup> y la base de recursos naturales; quinto, la modernización de la agricultura impulsada por el nuevo modelo, no presenta evidencias de materializar el “efecto derrame” y, por el contrario, es concentradora del excedente agrario en pocas manos y en perjuicio de los menos capacitados (excluyente) y sigue impulsando la migración del campo a la ciudad.

Las cinco razones anteriores no implican, de ninguna manera, que la agricultura y su relación con el entorno rural no sean de relevancia primordial, sino que es necesario aproximarse a la problemática del desarrollo rural con una visión más amplia, donde se valore adecuadamente la importancia de las actividades no agrícolas que pueden desarrollarse en dicho espacio. Las actividades agropecuarias primarias, que tienen lugar en el medio rural, se proyectan hacia los mercados nacionales e internacionales, integrándose por medio de cadenas agroalimentarias que incluyen los procesos de transformación y comercialización para llegar a los consumidores finales. Para trabajar en torno a cadenas agroalimentarias, el ám-

- 
4. Se estima que para el año 2020 aproximadamente el 80% de la población vivirá en zonas urbanas y el crecimiento de las ciudades se hará sobre terrenos actualmente dedicados a la agricultura.
  5. Por ejemplo, las limitaciones de la manipulación de los precios mediante políticas, con el fin de utilizarlos como incentivos a la producción agrícola de productos básicos o, en su defecto, mantenerlos bajos para facilitar el acceso de los grupos más pobres de la población a su consumo.

bito de acción institucional excede a los Ministerios de Agricultura e instituciones especializadas del sector; requiere la concertación de acciones con otras instituciones públicas (por ejemplo ministerios de Economía, Industria y Comercio) y con las organizaciones gremiales representantes de los actores en los diferentes eslabones de dichas cadenas (productores primarios, transformadores, prestadores de servicios, comercializadores, etc.).

### La modernización excluyente en Chile

El éxito del modelo chileno, en gran medida sustentado en la agroexportación, está fincado en un número reducido de empresas que representan el sector que se ha modernizado y son competitivas, en tanto existen miles de pequeños agricultores (225 000 productores pequeños sobre un total de 260 000 agricultores), cuyas pequeñas parcelas generalmente están ubicadas en zonas agroecológicas frágiles, en zonas remotas, enfrentándose con altos costos de transacción, lo cual los torna poco viable. Esta realidad llevó al Ministerio de Agricultura de ese país a decir que se han construido "islas de modernidad en un mar de pobreza" (Ortega, E. 1995 *Inervención ante la VIII JIA, San José, Costa Rica*).

Asimismo, es necesario tener en consideración que las actividades agropecuarias primarias se realizan en espacios territoriales (regiones, microrregiones, cuencas, etc.) en las cuales se produce una interacción con las poblaciones rurales, con los campesinos, con los recursos naturales que se emplean en los procesos productivos, con el medio ambiente y, crecientemente, con actividades *no* agrícolas (turismo, recreación, desarrollo forestal, otras). El ámbito de acción en este caso, involucra la concertación de acciones con otras instituciones públicas (por ejemplo, gobiernos locales, ministerios de educación, salud, obras públicas, comunicaciones, otros), y con otro tipo de organizaciones de la sociedad civil (organizaciones de base, partidos políticos, grupos conservacionistas, otras).

### Seguridad de la propiedad vs reparto de tierras

Al margen de los argumentos de carácter ideológico y de intereses que tiñen la evaluación de los procesos de reforma agraria iniciados en los años sesenta, hay críticas importantes a los resultados del proceso. Pareciera evidente que el empobrecimiento de los pequeños productores beneficiados es el resultado de un ingreso insuficiente generado en la explotación de sus parcelas, lo cual los obliga, en muchos casos, a buscar fuentes de ingreso complementarias *fuera de sus parcelas*, generalmente en forma de trabajo asalariado.

La política típica de los organismos públicos encargados de esta temática, de "repartir tierras" en pequeñas unidades entre agricultores con poca capacidad de gestión, con restricciones para acceder a financiamiento y con dificultades para la comercialización de sus productos, es ampliamente cuestionada. Adicionalmente, el factor "escala" en la producción



agropecuaria adquiere mayor relevancia que en el pasado, debido a la necesidad de introducir innovaciones (tecnologías más sofisticadas y de mayor costo) para producir competitivamente y con la mira puesta en el mercado consumidor final. En general, para obtener los beneficios de la mecanización, contratación de mano de obra especializada, formas más eficientes de manejo, acceso e internalización de la información, etc., se requiere por lo general un mayor tamaño de las fincas.

Lo expuesto no significa la desaparición de las unidades de menor tamaño, o propuestas conducentes a promover una mayor concentración de la propiedad, pero sí la búsqueda de fórmulas que, sin concentrar la propiedad, puedan acceder a los beneficios de las economías de escala. Nuevas formas de asociación entre productores; el desarrollo de mercados de arrendamiento de equipos y de servicios; el estímulo a la concentración de operaciones de comercialización, entre otras modalidades, son algunas de las fórmulas que se están ensayando.

Sin embargo, para aumentar la inversión privada en las zonas rurales, la rentabilidad de las actividades productivas, la creación de empleo y la movilidad de la mano de obra, se requiere una legislación agraria que otorgue certidumbre a la tenencia de la tierra y los derechos de agua, otorgue independencia al productor y torne más ágil la justicia agraria. La ausencia de títulos legales sobre la tierra y el agua reduce los incentivos para invertir en las fincas, dificulta el acceso al crédito, y limita la movilidad de la fuerza de trabajo al no poder transformar el activo físico (la parcela) en un activo líquido.

### **Reformas en el mercado de tierras**

En México, el artículo 27 Constitucional legislaba sobre el régimen de tenencia de la tierra y creaba la figura del ejido, que impedía los cambios en el uso del suelo. Con la reforma a dicho artículo se persigue el objetivo de dar certidumbre a la tenencia de la tierra e impulsar una serie de cambios para elevar la producción y la productividad en el campo, hacer más ágil la justicia agraria y lograr un mayor desarrollo del campo. Para ello se otorgó a los ejidatarios y comuneros la posibilidad de cambiar el uso del suelo y la libre asociación, se integró el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) y se creó la Procuraduría Agraria, para brindar asesoría y apoyo a los sujetos de derecho agrario (IICA 1996). En Chile se reconocía que en 1993 más del 45% de los agricultores no tenía títulos sobre la tierra (Banco Mundial 1995) y existe un programa apoyado por el Banco para financiar la titulación de tierra. En Perú, el gobierno se ha propuesto entregar títulos debidamente registrado, como única forma de que tengan valor real y poner orden en el agro, dar seguridad al propietario y proporcionar confianza al agricultor y a los inversionistas, ya que sólo el 18.% de las parcelas se encuentran regularizadas. Se busca titular y registrar en breve plazo 4 659 444 parcelas sobre un total de 57 211 133 (el 81.4% del total) en el país (Agricultura 1996).

## **El nuevo papel del Estado**

La transformación del medio rural y de la agricultura pasa por una revisión y ajuste en los roles institucionales y, muy especialmente, por el mejoramiento de los recursos humanos, que son los que garantizan progresos sostenidos en el largo plazo.

El Estado debería cambiar su rol de promotor del desarrollo rural a facilitador del desarrollo rural. Ello pasa por la definición e implementación de las políticas globales de desarrollo (macroeconómicas, sectoriales, comerciales, sociales, otras) que crean las condiciones del entorno para un mejor desempeño de la empresa privada encargada de la creación de riqueza. Sin embargo, no todos los actores de la sociedad responden de igual manera a las señales (estímulos y desestímulos) que generan las políticas; ello depende de sus capacidades y actitudes. Para la empresa privada comercial en la agricultura y el medio rural, tienden a ser más importantes las políticas macroeconómicas que las sectoriales; en cambio, para los pequeños productores, en especial los que enfrentan limitaciones estructurales, las políticas sectoriales y diferenciadas adquieren mayor importancia relativa.

Asimismo, la efectividad en la implementación de las políticas públicas depende, fundamentalmente, de las capacidades de las instituciones encargadas de ejecutarlas. Muchas de las instituciones han perdido esas fortalezas, por restricciones presupuestarias, por los programas de movilización laboral implementados o bien porque algunos de los principales instrumentos para políticas sectoriales han quedado en desuso por no ser compatibles con el nuevo paradigma económico vigente, o con la nueva normativa internacional.

Las instituciones públicas que tienen que ver con la agricultura y el medio rural deben procurar rescatar su liderazgo técnico, para influir en los gabinetes económicos de los gobiernos y poder decidir sobre la formulación de las políticas que inciden sobre su desarrollo. Con tal propósito, es necesario promover instancias de concertación al interior del sector público, pero también instancias que permitan armonizar decisiones conjuntas con los beneficiarios del desarrollo agrícola y del medio rural. Es en esta dimensión donde aparece un nuevo e importante rol para los municipios, como instancias orientadoras y asignadoras de recursos a nivel local.

## **El papel de las organizaciones y la participación de la sociedad civil**

Tradicionalmente, las organizaciones privadas se constituyen en el canal de expresión de la demanda de sus agremiados (productores, grupos de la comunidad, ONG, organizaciones de base, entre otras) hacia las instituciones públicas (demanda derivada). El nuevo enfoque requiere que estas organizaciones dejen de lado el rol exclusivo de demanda de beneficios corporativos, y formulen propuestas de acciones conjuntas para atender directamente necesidades específicas de los beneficiarios. Muchas de esas acciones conjuntas se realizan con el propio Estado como socio, para lo cual deben facilitar dicha asociación.

El Estado debe promover la organización de estas formas institucionales intermedias que se apropiarán de los resultados de las iniciativas del sector público, multiplicando sus efectos hacia los productores o beneficiarios.



El desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil permitirá generar capacidades que permitan romper con el paternalismo estatal; para muchas acciones o en la prestación de servicios para la agricultura y el medio rural, las organizaciones del Estado asumirían un rol orientador y de conducción de los procesos, dejando el tema de la ejecución a esas nuevas organizaciones. Ello implica que el Estado no sólo debe dejar libre el espacio para que las organizaciones de la sociedad civil participen, sino que deberá preocuparse por crear las condiciones para promover su desarrollo, así como el de los ámbitos normativos que fijarán las “reglas del juego” en relación con la oferta y demanda por servicios.

### **La descentralización y privatización de los servicios públicos**

Las organizaciones de la sociedad civil deben también prepararse para asumir funciones públicas que el Estado está abandonando o traspasando y hacerlo en forma complementaria a la labor de éste. La aceptación, legitimidad y éxito del proceso será mayor, en cuanto mayor sea la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los usuarios de los servicios. También los gobiernos locales deben asumir una función muy importante en este tema, mediante la descentralización de los servicios para la agricultura y el medio rural.

Existe la convicción de que los municipios, que en el pasado desempeñaron un rol secundario en las tareas del desarrollo rural, deben transformarse y mejorar sus capacidades, para convertirse en pilares del desarrollo rural y en el espacio institucional para la coordinación de sus acciones con las de los otros organismos de Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Los municipios están más cerca de las necesidades y aspiraciones de los pobladores rurales y, por ello, en mejores condiciones para dar respuestas más concretas a las demandas locales, siempre que se refuercen sus capacidades técnicas, operativas y financieras. La descentralización requiere un mayor grado de autonomía financiera y administrativa de los gobiernos locales. La población que vive y trabaja en el campo debe participar en la formulación de los planes de desarrollo, en la toma de decisiones, y debe cumplir una función fiscalizadora del accionar de los organismos del poder público (centralizado y local), así como también de las propias organizaciones que representan sus intereses.

Para la privatización o descentralización de los servicios destinados a la agricultura y el medio rural, se requiere la creación, adopción o adaptación de instrumentos y mecanismos que faciliten la interacción entre las instancias centrales, regionales y locales de los organismos públicos y de la sociedad civil, incluidos los partidos políticos. Las circunstancias históricas propias de cada país condicionarán la forma que en cada caso tomen esos instrumentos y mecanismos. Por ejemplo, la capacidad que tenga la sociedad (y sus diversos grupos) para participar en las decisiones que los afectan dependerá de los niveles de educación cívica (conocimiento de cómo opera el sistema), del reconocimiento que cada grupo obtenga de otros grupos (capacidad de negociación), del acceso a los procesos de toma y validación de dichas decisiones (facultad para intervenir en su identificación, instrumentación o cambio) y del grado de su legitimización (aceptación por consenso de las reglas del juego y de las decisiones).

## **Necesidad de un enfoque con visión integral**

En un mundo globalizado y con economías abiertas y desreguladas, la preocupación por los temas comerciales y la competitividad ha ocupado el centro de la atención de las agendas políticas y de los actores dedicados a las tareas de la producción. Sin embargo, son muchas las voces que claman por una visión más integral del proceso de desarrollo, con el propósito de que la competitividad se valore en equilibrio con las preocupaciones por la equidad, la sustentabilidad, el manejo del espacio y el respeto por los valores culturales, de tal forma que el proceso sea sostenible en el tiempo.

Resulta necesario obtener un aumento sostenido de la producción de bienes y servicios en las zonas rurales, destinado a satisfacer necesidades de consumidores locales o internacionales. Pero también resulta imprescindible aumentar las oportunidades para que en el campo las personas puedan utilizar sus capacidades para mejorar sus ingresos y su nivel de vida, en especial aquellas que viven en condiciones de pobreza, al tiempo que se preserva la base de capital natural que constituyen los recursos naturales y el medio ambiente. Esto último es particularmente importante en el medio rural, donde existe un efecto de círculo vicioso de causalidad entre la pobreza en el campo y la degradación de los recursos naturales.

## **Poner a los agricultores de cara al mercado para ser competitivos**

La competitividad en la producción que se realiza en las zonas rurales, no sólo pasa por modernizar las actividades y hacerlas más eficientes sino, además, poder producir con la calidad que demandan los mercados. En el pasado, los esfuerzos productivos se encauzaron de acuerdo con un enfoque de oferta (¿Qué podíamos producir con ventaja comparativa?); ahora se busca interpretar la demanda para producir aquello que se puede vender en los mercados nacionales e internacionales.

Este cambio en el enfoque de producción requiere que los productores en el campo trabajen de cara y no de espaldas al mercado. Para ello, un papel primordial del sector público y de las organizaciones privadas es facilitar el acceso a la información (por ejemplo de precios y mercados), para que se disponga de criterios más sólidos a la hora de adoptar decisiones de inversión y asignación de recursos.

En el caso de la producción agropecuaria, para mantener y ganar participación en los mercados se requiere aprovechar al máximo el potencial de las interdependencias y complementariedades que se logran trabajando con un enfoque de cadenas agroalimentarias, en el cual se potencien y refuercen mutuamente los eslabones hacia delante y hacia atrás entre la agricultura, la industria y el consumo en los mercados y los servicios pasen a desempeñar un papel fundamental.



### **Soluciones de información para la toma de decisiones**

Los Centros Rurales de Información constituyen soluciones innovadoras que se están implementando en Chile, Costa Rica y Perú. Son organizaciones que integran una red de información que enlaza a las instituciones del sector agropecuario y a las organizaciones de productores, cuya función principal es la de favorecer y facilitar la distribución e información al mayor número posible de participantes en las cadenas agroproductiva. Los usuarios del sistema pueden acceder a un sistema de información geográfica que permite la visualización espacial e interpretación de diversos datos (suelos, zonificación agroecológica, clima y otros) y de carácter socioeconómico (por ejemplo, actividades productivas e infraestructura). También pueden acceder a diversas estadísticas agropecuarias, de precios y mercados y disponen, por medio de Internet, de servicios de correo electrónico, servidores de listas específicas por tema y producto (por ejemplo, análisis de precios en finca, consumidor y en planta por región, modelos de rentabilidad por actividad productiva y nivel tecnológico, medidas fito y zoonitarias, entre otros temas).

En el modelo anterior, la provisión de servicios para la agricultura era primordialmente una función desempeñada por el sector público. Ahora los roles se modifican y cada vez más las organizaciones privadas y de la sociedad civil participan como proveedores de servicios. A dicha modificación de roles le corresponde también un cambio en el enfoque en la prestación del servicio; el Estado debe buscar superar las acciones de corte paternalista y unidireccional, con el fin de fomentar la participación de actores privados y organizaciones, con responsabilidades compartidas.

Se procura que el Estado sea más eficiente en la prestación de los servicios que mantiene bajo su jurisdicción y que introduzca mecanismos que le permitan cobrar tarifas para, al menos, recuperar costos (*users fees*). Sin embargo, es necesario reconocer que la gran mayoría de los pequeños productores y campesinos, por razones de restricción financiera, o a causa de su ubicación dispersa, corren el riesgo de quedar excluidos del acceso a dichos servicios. Por ello el Estado debe buscar fortalecer la organización de los pequeños productores, como una forma de que mediante la acción grupal y solidaria, se puedan resolver los problemas de acceso a los servicios e, inclusive, disminuir gradualmente su dependencia de los servicios que brindan el Estado y las empresas privadas.

### **Equidad significa también mayor participación y menor discriminación**

La búsqueda de la equidad en las zonas rurales pasa por lograr un mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes rurales. Ello demanda el acceso a mejores condiciones de vivienda, alimentación, salud, educación, vestuario, entre otros aspectos; para lograrlo, es necesario mejorar las condiciones del entorno por medio de la creación de infraestructura básica y de servicios, pero sobre todo resulta imprescindible que se incremente el ingreso de los pobladores rurales, con el fin de que puedan acceder a mejores satisfactores de sus necesidades.

### **La integración de servicios para aumentar eficiencia de la acción institucional**

La creación de Centros Agrícolas Básicos (CAB), como parte de un Plan Nacional de Integración de los Servicios Agropecuarios en Costa Rica, busca que cada institución del sector se comprometa a complementar sus esfuerzos con las restantes y con las organizaciones de productores, para responder más eficientemente a las necesidades de los pequeños agricultores. Es una nueva forma de relacionamiento entre los agricultores y el sector público, "un instrumento y a la vez una estrategia de trabajo, mediante la cual se articula y canalizan los esfuerzos de la comunidad agropecuaria organizada con las acciones de las instituciones del sector agropecuario y otros sectores, pretendiendo mejorar los procesos de producción, transformación y comercialización agropecuaria" (MAG 1996).

El CAB se constituye en la célula fundamental para el relacionamiento de los agricultores y los funcionarios de las instituciones del sector, que parte del principio de que las instituciones deben trabajar *con* los agricultores y no *para* ellos. Además, es el primero de los cinco niveles de interacción de un sistema que se integra con instancia, de abajo hacia arriba, a nivel microrregional (Comités Locales), regional (Comités Sectoriales), a nivel nacional (Comité Técnico del Sector) y a nivel estratégico (Comité de Alto Nivel).

Debe tomarse en consideración que, para la mayoría de los habitantes rurales, la principal fuente generadora de ingresos proviene de la actividad agropecuaria; sin embargo, el desarrollo de otras actividades se plantea con creciente importancia, en especial porque los avances tecnológicos inciden en un lento crecimiento del empleo agropecuario y ello arroja como resultado la migración de la mano de obra de las zonas rurales hacia las ciudades.

La economía campesina ha experimentado una situación de marginalidad que debe mediar en cuanto se refiere a la formulación de políticas de desarrollo y el diseño de mecanismos institucionales. Si bien es cierto que la situación de pobreza persiste, también es cierto que existe discriminación dentro de la marginalidad. Ese es el caso, por ejemplo, de la mujer rural productora de alimentos, que estudios recientes en Centroamérica estiman en cerca de un tercio de la fuerza de trabajo en la economía rural; también existe discriminación para los jóvenes rurales y las etnias. Para implementar estrategias de desarrollo sostenible y equitativo, deben considerarse políticas específicas para incrementar la participación en la toma de decisiones de los grupos marginados e introducir criterios para revertir las situaciones que tienden a perpetuar la situación de discriminación en el campo.

### **Uso racional de la base de capital natural y mejor uso del territorio**

Los componentes productivos, de equidad, sustentabilidad y demográficos de las estrategias de desarrollo rural deben tener una dimensión espacial para la formulación y la



aplicación de políticas. Tradicionalmente se han utilizado criterios de zonificación (regiones, microrregiones, cuencas, etc.) para definir criterios de focalización de políticas, en función de las características geográficas, agroecológicas, socioeconómicas, de vocación productiva, entre otras, pero sin una preocupación explícita por el uso sustentable de los recursos naturales y, en muchos casos, sin una atención expresa por los intereses de los pobladores.

La propuesta de trabajar en torno a microrregiones procura ordenar los procesos de gestión y articular las acciones de las numerosas organizaciones (públicas y privadas) que se requiere participen en los esfuerzos por un desarrollo sostenible del medio rural, las cuales actúan generalmente en esos pequeños espacios territoriales, con bajos niveles de coordinación entre sí y sin los mecanismos adecuados de interfase para estructurar los niveles de acción que van desde el nivel central hasta las instancias locales, pasando generalmente por niveles intermedios (provinciales o estatales y regionales).

Los niveles de acción coordinados entre las instituciones sobre un espacio territorial delimitado, en el cual se desarrollan las relaciones sociales, económicas, culturales y se establecen relaciones entre el Estado, la sociedad civil y los mercados, permitirían establecer las sinergias que requieren las estrategias de desarrollo, la ejecución de los programas para combatir la pobreza rural y mejorar los niveles de productividad, sin el menoscabo de los recursos naturales y del ambiente.

La descentralización será efectiva cuando se traslade la capacidad decisoria a niveles regionales o microrregionales y los poderes locales se hayan fortalecido en espacios territoriales delimitados donde ejercerán funciones, creando instancias de participación en las cuales se percibe con mayor claridad la magnitud y urgencia de los problemas que enfrentan sus pobladores, ya sea como usuarios, como productores o como consumidores rurales. En ese contexto, debido a la proximidad existente se puede velar mejor por sus propios intereses, entre ellos conservar la base de recursos naturales.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Agricultura. 1996. Revista Institucional del Ministerio de Agricultura del Perú. Agosto.
- Argüello, M. 1994. Community Organizations Complement State AID in Costa Rica. En: Community Organizations in Latin America. Juan Carlos Navarro (ed). Interamerican Development Bank - IESA.
- Banco Mundial. 1995. Chile: estrategia para elevar la competitividad agrícola y aliviar la pobreza rural. Serie Estudios del Banco Mundial sobre Países.
- IICA. 1996. Informe nacional sobre la institucionalidad público-privada relacionada con el desarrollo de la agricultura en México.
- IICA-GTZ. 1997. Proyecto ARIDAS: Una Estrategia de Desarrollo Sostenible para el Nordeste de Brasil. IICA-GTZ.
- López Cordovez, L. 1993. Lineamientos conceptuales para el desarrollo rural sostenible y equitativo. IICA-GTZ.
- Machado, A. 1993. Nueva institucionalidad para el desarrollo rural: caso de Colombia. Presentación al IV Congreso de ALACEA, Viña del Mar, Chile.
- Pomareda, C. 1998. Las políticas públicas y el sector agropecuario. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. Colección Tiempos de Cambio.