

## Contenido

- **Presentación**
- **Antecedentes**

Los procesos de reforma del Estado

Emergencia del paradigma del "desarrollo local"

La necesidad de una renovación institucional

- **El entorno y la institucionalidad agrícola y rural en los países de la Región Andina**

Sacrificando desarrollo por crecimiento

La supeditación a las agendas supranacionales

Las demandas de la apertura y la transformación de la institucionalidad

Carencia de una visión integradora del desarrollo agropecuario y rural

- **Desafíos y oportunidades**

Superar la concepción sectorial y bidimensional del desarrollo rural

Revertir la ampliación de "brechas" entre países

Recuperar el rol del Estado

El tema del financiamiento

## Manifestaciones Políticas e Institucionales en la Ruralidad de la Región Andina<sup>1</sup>

*Carlos Julio Jara*

*Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura*

### Presentación

El presente documento dirige, esencialmente, una mirada histórica a los procesos de (re)construcción de la institucionalidad para la agricultura y el desarrollo rural, a los principales mecanismos que acompañan dichos procesos y al impacto que estos están produciendo o se espera que produzcan.

El documento trata de registrar de forma general, y de manera reflexiva, algunos de los cambios más importantes que se han suscitado en el contexto social, económico y político de los países de la región andina, cambios que sirven de referencia para aproximarse al entendimiento de los procesos de construcción de la institucionalidad vinculada al desarrollo agropecuario y rural. Nos referimos al conjunto de normas y 'reglas de juego' que dan forma a las interacciones, a los acuerdos y a los comportamientos que modelan las acciones de los actores relacionados con la agricultura y a la ruralidad.

Por esta razón, se destacan algunas manifestaciones de la crisis que afectan a la agricultura, a los sistemas productivos, al ambiente y a la población rural. La idea es ofrecer un conjunto preliminar de argumentos que permitan contextualizar el tema de la construcción institucional y destacar la relevancia que dicha institucionalidad tiene para el mejoramiento de la agricultura y el desarrollo rural.

Al promover la discusión sobre el complejo campo del desarrollo institucional, este documento busca otorgarle mayor coherencia al conocimiento que se tiene sobre este proceso en la Región Andina. De esa forma se podrá mejorar la calidad de la información y, en consecuencia, se podrán perfeccionar las propuestas políticas y la formulación de recomendaciones. Por esta misma razón, se busca la formación y capacitación de funcionarios y 'cuadros' de alto nivel, para que estén mejor preparados para enfrentar la gestión de políticas públicas de desarrollo agrícola y rural, a escala territorial, en los ámbitos nacional y regional.

<sup>1</sup> Este documento forma parte de un proceso de reflexión más amplio sobre modelos y mecanismos institucionales para el diseño y la gestión de políticas y estrategias de desarrollo sustentable en los territorios rurales de los países andinos. Esta reflexión es promovida, desde el IICA, por la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, la Oficina de Colombia y los Especialistas Regionales en Desarrollo Rural y en Proyectos en la Región Andina.

## Antecedentes

### *Los procesos de reforma del Estado*

Todos los países de la Región Andina han pasado por un gradual, pero inexorable proceso de reforma del Estado, que se caracteriza por el abandono de las políticas “desarrollistas”, la disminución de competencias y de tamaño, el distanciamiento de las comunidades de base, y principalmente, por el ajuste de las legislaciones con el fin de construir economías desprotegidas. El objetivo principal ha sido el de construir una nueva economía política y un esquema institucional que posibilite la reconexión con un mundo cada vez más complejo, competitivo e interdependiente. En este contexto, las instituciones públicas, y particularmente las vinculadas a la agricultura y la ruralidad, han quedado muy debilitadas para orientar los procesos de desarrollo, para mediar en los conflictos y para responder a las crecientes y complejas demandas sociales en un contexto de apertura y modernización. Las funciones del Estado han pasado por un profundo proceso de (re)definición que modifica el papel de los actores, las “reglas del juego” y los instrumentos de actuación. Todo ello ha venido reconstruyendo las relaciones de poder que posibilitan las condiciones necesarias para ampliar una nueva institucionalidad, moderna y capaz de desempeñarse apropiadamente en un contexto de apertura global. El discurso político predominante y los marcos institucionales normativos de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo de la agricultura y la ruralidad tienden a soslayar los principios de justicia social, de distribución de oportunidades y de solidaridad. Pero las aspiraciones que estos principios manifiestan continúan vigentes, porque constituyen elementos esenciales del desarrollo sostenible.

### *Emergencia del paradigma del “desarrollo local”*

Por otra parte, a medida que el Estado nacional va siendo capturado por la globalización, toman fuerza, en casi toda Latinoamérica, la dimensión local, la redefinición de los gobiernos locales y la localización territorial, y se abre paso a nuevos interlocutores de entre las comunidades rurales y los agentes económicos del campo. Como contrapeso al debilitamiento del marco institucional que apoyaba la agricultura campesina y la ruralidad, y en virtud de la inseguridad con que se desenvuelven las nuevas posiciones del Estado, se ha buscado llevar algo del viejo ‘desarrollismo’ a los gobiernos locales y se han creado algunos programas de descentralización, vista esta última, como un proceso y un mecanismo social que abre oportunidades a los actores locales y que, por lo tanto, sirve para expandir la ciudadanía. De esa forma, se han establecido una serie de programas especiales dirigidos a fortalecer la capacidad de gestión pública local.

En la Región Andina, sirve de ejemplo la experiencia de Bolivia, que en 1994 promulga la Ley de Participación Popular, con la que se pasa a definir el municipio como “la célula estatal por excelencia”. Se apuesta, así, a los procesos de municipalización para construir un mejor desarrollo rural (Jara, 1998a). Se pone en marcha todo un esquema de planificación participativa que busca traducir, en proyectos locales y en políticas públicas municipales, las demandas de las comunidades rurales. Sin embargo, la ausencia de mecanismos de participación que dieran cabida a los productores hizo que la inversión municipal descuidara los aspectos productivos y se concentrara en la infraestructura básica y social.

En esa misma época, pero en el sur de Brasil, se construyen experiencias de presupuestación participativa y se adelantan lecciones de

democracia distributiva, mediante una institucionalidad que vincula a la sociedad civil con el Ejecutivo Municipal (de Souza Santos, 1998). El presupuesto participativo revela la posibilidad de institucionalizar un instrumento de gestión pública que traduce una práctica de democracia directa y universal y que le permite al ciudadano debatir y decidir acerca de las políticas de desarrollo, independientemente de su organización partidaria, asociación civil, credo religioso o situación social. Es evidente que la nueva orientación del Estado y de la sociedad civil hacia el mercado global puede, y debe, ser articulada democráticamente; que la construcción de la institucionalidad que ordena las interacciones y define las reglas del juego no se define exclusivamente a partir de los conceptos de liberalización, desregulación y privatización; que existen modelos alternativos, para lo cual es urgente fortalecer los vínculos de interdependencia, construir administraciones locales eficientes, inteligentes, solidarias y democráticas. La respuesta de las élites y de los actores políticos locales ha sido lenta y diferenciada, pero es claro que hoy día se observan nuevas arquitecturas provinciales, nuevos arreglos democráticos que asumen las tareas y los desafíos del desarrollo territorial sustentable, en el marco de la globalización<sup>2</sup>.

Con el surgimiento del paradigma del desarrollo local sustentable se crean diferentes esquemas institucionales para que el municipio, junto con las organizaciones comunitarias, pueda (re)construir el poder local y gestionar el desarrollo. Se hace evidente la importancia de ganar visión estratégica, de estimular la capacitación de facilitadores, de crear espacios de participación y control social, de formular planes de inversión y financiamiento, de activar la integración reticular de los actores sociales, de establecer sistemas de seguimiento

y, en suma, de trabajar a nivel supracomunal, cuidando de los recursos naturales (Jara, 1998b). La mirada está puesta en la construcción de un municipio productivo, democrático y sustentable, donde lo rural no se puede reducir a lo agropecuario.

### *La necesidad de una renovación institucional*

Todos los países de la Región Andina se insertan de forma diferenciada en el mercado global. Los vínculos económico-comerciales de las agriculturas regionales con ese mercado representan amenazas y oportunidades para los diferentes grupos de productores. La heterogeneidad de la agricultura y la ruralidad, que se manifiesta en la cambiante realidad territorial dificulta el trabajo político e institucional para el diseño de políticas diferenciadas. Cada territorio local y cada organización reacciona de manera diferente a las presiones del entorno, revelando diversas capacidades de respuesta, según los arreglos institucionales construidos para lograr un mejor procesamiento de la complejidad y la incertidumbre (de Franco, 2002).

La situación actual del desarrollo agrícola y rural en los países de la Región Andina resulta de una construcción histórica que ha venido reproduciendo comportamientos institucionales contradictorios, los cuales se han expresado en diferentes enfoques de política pública. Ciertamente, las formas institucionales y las estructuras administrativas y operativas de los principales cuerpos políticos han cambiado, pero perduran los contenidos, los valores, lo intangible del “sistema nervioso” institucional. Observamos un conjunto de normas informales arraigadas en costumbres, tradiciones y códigos de conductas que revelan una gran resistencia al cambio (North, 1990). La sustentabilidad

<sup>2</sup> En Ecuador destacan los nuevos estilos de gestión en las Perfecturas Provinciales de Tungurahua, Azuay, Cotopaxi, Guayas y Pichincha. Ver Resumen en *Jornadas Internacionales: Planificación Participativa*. Consejo Provincial del Chimborazo, Diciembre, 2004.

del desarrollo solo es posible en democracia, y su base es la redefinición de las instituciones y la articulación de mecanismos adecuados. La renovación institucional debe, necesariamente, ser parte de una nueva cultura de la Región Andina.

El cambio institucional que incide en la organización social, económica y política de la sociedad, también debe ser de naturaleza cultural. En ausencia de un profundo cambio de valores culturales, no es posible sustentar ninguna construcción institucional. ¿Cuáles valores? ¿Los valores de quién son los que realmente cuentan? Probablemente el reto institucional más difícil sea el de idear mecanismos eficaces para que los poderosos distribuyan parte del poder, aunque eso signifique tan solo aumentar los vínculos de confianza entre actores y agentes, mejorar la circulación del flujo de información, una mayor transparencia en las reglas, más cooperación e integración horizontal y un mayor acceso a los activos productivos. Si pudiéramos construir este “mínimo común moral”, sería más fácil activar el proceso de integración de redes políticas para el desarrollo de la agricultura y la ruralidad.

### El entorno y la Institucionalidad Agrícola y Rural en los países de la Región Andina

#### *Sacrificando desarrollo por crecimiento*

Los países de la región no deben continuar sacrificando desarrollo por crecimiento. Tenemos que superar esa percepción, provocada por la formación profesional, por la cultura y por la ideología prevaleciente, según la cual adoptamos conceptos e incorporamos valores que a pesar de que se sienten obsoletos,

continúan justificando e informando las políticas y los programas de desarrollo. Observamos una especie de domesticación del pensamiento, de los enfoques. Existe un sutil control del vocabulario, de los conceptos, de las preguntas y de las respuestas que se esperan. Tenemos que pensar el proceso de construcción institucional para el desarrollo de la agricultura y la ruralidad tomando conciencia de las amarras institucionales. Esas amarras nos llevan a interpretar los problemas creados por el modelo de desarrollo con los mismos conceptos que propone el propio modelo. Es posible, pero insensato e irresponsable, alejarse de una realidad social excluyente e injusta y del desastre ambiental que se está gestando por la agresión permanente a los sistemas ecológicos de la Tierra. El Estado no puede perder su capacidad de control, de corrección y orientación; no puede pasar por alto los intereses de las generaciones futuras. Los intelectuales pueden, pero no deben perder su sensibilidad —que es la base de la ética— cayendo en un racionalismo científico que los haga sentirse menos culpables y más vinculados a corrientes institucionales que justifican políticas insostenibles.

#### *La supeditación a las agendas supranacionales*

En el ámbito externo, se observa una creciente preocupación de parte de los gobiernos de la región por elaborar agendas supranacionales con propuestas institucionales que se ajusten a las nuevas reglas del juego comercial global. Hay urgencia, en la mayoría de los países de la región, por cambiar algunas de las reglas del comercio internacional y frenar la creciente desigualdad económica. Muchas de estas normas fijadas en la OMC entregan amplias ventajas a las economías de los países desarrollados y a sus grandes corporaciones transnacionales. Al mismo tiempo, se preparan negociaciones bilaterales comerciales con los

Estados Unidos. En 1994, entró en vigencia, en México, el ALCN, el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, también conocido como NAFTA, por sus siglas en inglés. El Tratado de Libre Comercio propuesto por Estados Unidos al Ecuador y a otros países de la región, luego del fracaso de las negociaciones del ALCA y de la OMC, contemplan variables que desbordan la esfera comercial y tienen profundas repercusiones en el desarrollo económico, político, ambiental y cultural. El libre comercio no es criticable en sí mismo; pero las instituciones que se piensa construir para darles funcionalidad a los Tratados no se analizan según su efecto sobre las mayorías o sobre las futuras generaciones, ni se evalúa si son socialmente excluyentes, si degradan el ambiente o si posibilitan la igualdad de oportunidades. Es urgente que se compartan otros temas, más allá de la preservación de la democracia formal, la seguridad, el narcotráfico y la apertura comercial, y que se fortalezcan las relaciones de interdependencia.

### *Las demandas de la apertura y la transformación de la institucionalidad*

Durante la última década, la institucionalidad vinculada a la agricultura ha sido objeto de una importante transformación cualitativa. Los nuevos procesos de reforma buscan esencialmente incrementar la competitividad sectorial y fomentar el comercio exterior, creando programas que puedan hacerle frente a los retos de la apertura y a los acuerdos de integración. Tal aspiración va de la mano de un creciente déficit de gobernabilidad democrática, precisamente cuando todos los

países de la región deben encarar con mayor responsabilidad el desarrollo humano y sustentable. Se tiene la percepción de que nuestros países no están siendo gobernados por la voluntad popular. No son pocos los procesos de construcción institucional que se deciden a espaldas de la ciudadanía. Más de una negociación sectorial tiene lugar en un marco de desconocimiento público que conduce a la marginación de organizaciones sociales, laborales y ambientales. La información permanece en poder de una élite gubernamental, tecnoburocrática y empresarial, la cual mantiene secuestradas las reglas que definen cómo se va “jugar” el juego del desarrollo sectorial<sup>3</sup>. Algunas reformas institucionales dependen, en gran medida, del “visto bueno” de las instituciones mundiales que “supervisan” el desempeño de la economía nacional. Ahora bien, cuando una organización institucional se desenvuelve como si fuera la única poseedora de la verdad, lo más probable es que termine fragmentando la organización social y acabe convirtiéndose en su opuesto. Las decisiones que se toman en materia de reforma institucional se aferran a conceptos que “se supone” son realistas y persistentes cuando en realidad responden a intereses transitorios. Cada cambio institucional genera más cambios institucionales.

Un esquema sostenible de integración en la región implica la existencia de un “nosotros” andino, como subjetividad, para hacer viable un proyecto compartido, para lograr el consenso respecto de dónde se quiere ir y cómo se pretende caminar institucionalmente. A lo interno, es necesario movilizar energías sociales y políticas, y lograr la conjunción de capacidades e iniciativas —de las diversas organizaciones de la sociedad, de los organismos internacionales, de las instituciones públicas locales, provinciales,

<sup>3</sup> Como nos ilustra Douglas C. North, Premio Nóbel de Economía 1993: “Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación, mediante intervenciones limpias y a veces sucias” (North, 1990, p.15)

regionales y nacionales— en torno a la definición del andamiaje institucional. Las tareas y los arreglos que hay que construir en los ámbitos regional, macro, meso y micro son diferentes, pero el reajuste tiene que ser sistémico, vertihorizontal, y multidimensional. No hay una fórmula universal, pero sí principios que deben ser discutidos y compartidos.

Bajo el peso de la apertura y la lógica de los mecanismos de mercado, los conceptos de intervención estatal o de política de desarrollo rural y agropecuario prácticamente han desaparecido del marco institucional público. Sin embargo, el panorama económico actual ha llevado a que se desconfíe de los mecanismos automáticos de mercado, los cuales, liberados a su propia dinámica no necesariamente son racionales, ya que actuamos dentro de mercados imperfectos. La evidencia muestra cómo, en el presente, numerosas empresas de diverso porte, actores sociales y organizaciones de productores buscan un apoyo más eficiente del Estado y cómo la sociedad en general, reclama mejores estilos de gestión institucional.

### *Carencia de una visión integradora del desarrollo agropecuario y rural*

Hace falta una política de Estado coherente con un proyecto de país. No existe una visión que integre el desarrollo agropecuario con el desarrollo rural. Las políticas públicas para reducir la pobreza rural apenas si se centran en los propósitos de aumentar empleos e ingresos y de echar a andar procesos de transformación productiva en los territorios rurales que activen el potencial de innovación y la acción estratégica. Si bien casi toda la agenda política parece estar influida por el incremento de la competitividad en los mercados globales y la creación de aparatos institucionales para tal efecto, el espacio rural no es visualizado desde una perspectiva amplia, es decir, una perspectiva que acepte diversos modos de desarrollo. Faltan instituciones que cristalicen estrategias diferenciadas que den cuenta de la heterogeneidad de los espacios rurales y de la posibilidad de

generar mayor densidad económica agrícola y no agrícola. Las instituciones actuales son débiles y su legitimidad se encuentra marcada por la fragilidad, de ahí la aparición de políticas ‘clientistas’, que frecuentemente aprueban transacciones, servicios y recursos, a cambio de prebendas y lealtades.

La ausencia de un andamiaje institucional sólido y de instrumentos idóneos lleva a que los altos organismos sectoriales los cuerpos políticos reguladores— se concentren en la gestión de determinados programas especiales y administren de manera muy débil la crisis sectorial. Tradicionalmente se ha considerado que la formulación de “políticas sectoriales”, de programas de desarrollo rural y de seguridad alimentaria es una cuestión que le compete exclusivamente al Ejecutivo, en conjunto con una pequeña tecnoburocracia especializada. El llamado “discurso único” vuelve el debate institucional uniforme y sesgado hacia un solo eje: el aumento de la competitividad para lograr un buen desempeño en los mercados abiertos. Se fortalece la visión de que es la política económica la que deberá asumir la responsabilidad de los programas de desarrollo y de que los Ministerios de Finanzas deberán ampliar y diversificar sus funciones (las cuales tienden a centrarse, casi exclusivamente, en la estabilización macroeconómica) y pasar a influir en la ruralidad, creando mecanismos financieros y extra-financieros de potenciación y diversificación productiva de los territorios rurales.

El impacto de tales tendencias y cambios sobre las estructuras de gobierno crea turbulencias, alteraciones, contradicciones, trastornos e incertidumbre en las esferas institucionales responsables de formular las respuestas políticas en diversos sectores. La falta de una infraestructura de apoyo, de una organización gremial convergente y responsable, de tejidos sociales enriquecidos en redes empresariales y de servicios lleva a que numerosos productores enfrenten condiciones de mercado desventajosas.

Las relaciones institucionales y las prácticas que separan sectores o excluyen actores, propias del paradigma actual, son las que, de manera simultánea, definen un proceso de cambio hacia otro paradigma. Es claro que falta voluntad política o un alejamiento del pensamiento hegemónico que se centra casi exclusivamente en la competitividad. Debemos entender la competitividad como aquella cualidad de la economía que permite construir la satisfacción de las legítimas necesidades del conjunto de la población. El desarrollo no lo hacen los vencedores, sino el diálogo y la negociación; el desarrollo se hace asumiendo conflictos y construyendo consensos. La vulnerabilidad de la agricultura, como un todo, convoca a la reflexión colectiva, pública y privada, sobre la necesidad de definir estrategias nacionales. El desafío está en poder vincular las trayectorias coyunturales y aprovechar el potencial de los territorios y de los factores estructurales.

El ejercicio eficiente del poder democrático debería asumir la variable del consenso como insumo para la toma de decisiones y la implementación de políticas. Se debe mejorar la base de capital humano y la calidad social de los pequeños agricultores, aumentar la capacidad de gestión de los gremios y establecer vínculos entre las organizaciones de productores y socios estratégicos para que puedan mejorar la productividad, tengan un mayor acceso a los activos productivos y negocien eficazmente con las instituciones del mercado. Si las percepciones de los actores y agentes sectoriales, públicos y privados, son “iluminadas” con información, será más fácil llegar a normas legítimas.

Hay iniciativas que pugnan por una organización institucional que haga viables las políticas de Estado, las estrategias y programas de desarrollo agropecuario y rural. Con ese fin, se propone construir un sistema institucional

abierto y relativamente estable en el que participen, principalmente, tres actores fundamentales: el Estado, la Sociedad Civil Organizada (incluyendo los movimientos sociales, las ONG, los gremios, las organizaciones de productores y la empresa privada) y los Organismos Internacionales de Cooperación. La coordinación y la sinergia entre las instituciones públicas y privadas, tanto a nivel nacional, como local contribuirían a hacer más eficientes y sostenibles las políticas de desarrollo de la ruralidad. Los diálogos y los acuerdos tienen que celebrarse en condiciones de relativa simetría y desde posiciones éticas.

## Desafíos y oportunidades

### *Superar la concepción sectorial y bidimensional del desarrollo rural*

El enfoque convencional de desarrollo rural adoptaba una visión sectorial y bidimensional, que dejaba por fuera la complejidad de la realidad que enfrentaba. Lo rural no se veía como parte orgánica de “la territorialidad”, o sea, como una construcción socio-espacial concreta, casi siempre vinculada a procesos urbanos. Con los programas de racionalización del gasto público social -la orientación asistencial y de compensación- los esfuerzos de reactivación productiva de las comunidades rurales cayeron en una inercia casi total<sup>4</sup>. Aún así, las “intervenciones” en el medio rural, particularmente en los territorios campesinos, se continúan administrando desde la lógica puntual de la tecnoburocracia.

El concepto de desarrollo sustentable —

<sup>4</sup> El análisis de las variables “pobreza”, “desigualdad” y “gasto social” en nuestros países revela una correlación negativa y una baja eficiencia de la gestión social pública.

multidimensional y multisectorial— transforma la política de desarrollo rural en una estrategia transversal, menos anclada en los debilitados Ministerios de Agricultura. Ello coloca nuevas agendas y nuevos diseños institucionales, interministeriales, público-privados, sobre las esferas de decisión. La complejidad de este desafío exige la creatividad y el diálogo entre intereses, y una fuerte postura ética, no el apego o la sumisión a la hegemonía de un solo discurso. Preocupa de manera especial la emergencia de nuevos mecanismos de crecimiento económico que traducen verdaderas estrategias de “desposesión”; por ejemplo, en las negociaciones de la OMC y en algunos TLC sobre derechos de propiedad, a través de mecanismos como la patente y el registro, se revela la intención de restringir el uso de material genético, el plasma de semillas y una diversidad de productos, en perjuicio de comunidades enteras y de los territorios a que pertenecen, cuyas prácticas y saberes acumulados han contribuido al desarrollo de tales recursos. En toda la región aumentan las formas intensivas de producción agrícola y los procesos de degradación del hábitat, ambos producto de la mercantilización de la naturaleza en todas sus formas.

En este contexto, un desafío que enfrentan todos los países andinos es el de atacar las causas de la pobreza rural, pero por otros caminos y estrategias. No son válidos los diagnósticos que interpretan la problemática sectorial como el simple resultado de la falta de competitividad y la pobreza rural. La idea del desarrollo se identifica con la construcción democrática de una sociedad lo más equitativa y sustentable posible, pero para ello es necesario contar con una institucionalidad que posibilite la autolimitación social, de manera tal que se evite la polarización y se reduzca la concentración.

### *Revertir la ampliación de “brechas” entre países*

Las brechas que existen entre los países de la Región Andina y aquellos que se ubican en el centro dominante altamente industrializado se han ampliado de manera notoria. Objetivamente hablando, las políticas que han recomendado algunos de estos últimos países y algunos organismos financieros multilaterales no han servido para acortar las diferencias; más bien, y según lo demuestran algunas experiencias, pareciera que, al hacer caso omiso del costo social y ambiental, no han hecho sino contribuir a profundizar las crisis económicas. El peso de la deuda externa ha cruzado las fronteras de la sostenibilidad y de la ética, y se ha convertido en un factor que bloquea estructuralmente el desarrollo de nuestras sociedades. La persistencia de dicha deuda expresa el enorme poder del sistema financiero mundial que opera como una bomba que aspira el trabajo y el ahorro de millares de comunidades. Los “esfuerzos” por lograr una solución definitiva a este secular problema no han cristalizado en soluciones capaces de activar procesos de desarrollo humano. Si fuera posible realizar un estudio actuarial en el que se descuenten las deudas ficticias, los elevados intereses, los intereses de los intereses, los gastos y las comisiones cobradas y, sobre todo, la enorme fuga de capitales, bien podría llegarse a la conclusión de que la deuda ha sido pagada. Cada año nuestros países se ven obligados a tocar las puertas de los países desarrollados y de las instituciones financieras internacionales para solicitar apoyo financiero. Los complicados procesos de negociación “secuestran” las iniciativas locales, construyen “acuerdos” o “compromisos” sobre la forma en que debe aplicarse la “política económica”, que se ajusta sobre todo a realidades externas. De esa forma, se promueven políticas fiscales y económicas que en lugar de revertir, contribuyen a acentuar la tendencia generalizada a la concentración de la riqueza. Y el creciente distanciamiento

gubernamental de las poblaciones marginadas, tanto del campo como de la ciudad no hace sino aumentar el vacío institucional para el desarrollo territorial.

Los complejos desafíos resultantes del proceso de apertura comercial revelan una creciente vulnerabilidad de las economías rurales. ¿Aguantarán indefinidamente las mayorías campesinas el aumento de la exclusión, la pérdida de oportunidades, la discriminación política y los escasos beneficios que les depara el intenso trabajo familiar? Felizmente, los países de la Región Andina cuentan con propuestas alternativas que pueden marcar una diferencia en beneficio de las comunidades campesinas. En el mundo andino se están viviendo experiencias diversas, enriquecidas por el diálogo libre, informado y reflexivo. La pobreza rural dista mucho de ser una realidad homogénea, estática y unidimensional. Tal realidad exige respuestas integrales y multidimensionales. Y eso puede lograrse mediante políticas territoriales diferenciadas que tomen en cuenta las capacidades endógenas, los rasgos culturales, las diferencias étnicas y de género, así como el potencial local para construir una economía de diversificación o polivalente. De los espacios locales han comenzado a surgir nuevas formas de conducción y gestión técnica y política del desarrollo territorial (Jara, 2003).

### *Recuperar el rol del Estado*

Considerando la debilidad de la sociedad civil, parece evidente la imposibilidad de llevar a cabo un proyecto nacional o territorial de desarrollo rural sostenible en la Región Andina sin el apoyo del Estado, incluso en la condición de desmantelamiento en que se encuentra hoy día. Hay que buscar, entonces, la complementariedad entre el mercado, el Estado y la auto-organización horizontal de los

actores sociales. Los empresarios agrícolas y las organizaciones de productores campesinos necesitan del Estado, tanto en el plano de la dinámica económica territorial, como en lo concerniente a la regulación de los tratados internacionales. Esta necesidad, sin embargo, no niega la existencia de contradicciones. El marco institucional público actual continúa contaminado por el “prebendalismo” y por una enorme dispersión de iniciativas que buscan fomentar, formular, implantar y controlar la ejecución de programas y proyectos de inversión para la agricultura y la ruralidad. Se impone, entonces, el desafío de darle una nueva orientación al modelo de desarrollo. La economía debe servir a la sociedad y debe escuchar a la cultura, para que esta (la sociedad) promueva el cuidado ambiental y se apoye en el potencial humano.

La salida política hacia una nueva institucionalidad supone una respuesta de dimensión macro que se encuentre al mismo nivel que el desafío globalizador que enfrenta, pero afirmada en valores éticos. La promoción del desarrollo rural trasciende la esfera de la política sectorial agrícola; por ello, es preciso involucrar a las autoridades económicas en la definición de una estrategia de desarrollo rural de escala territorial, que responda a arreglos institucionales que permitan la sinergia multisectorial. Hace falta definir un organismo que sirva de eje y les otorgue racionalidad y capacidad de gobernación a los procesos de desarrollo rural. De ahí la tendencia a “colgar” las estrategias de desarrollo rural de las altas esferas de la economía y las finanzas, para definir las limitaciones intra e intersectoriales, nacionales y locales. Por cierto, la presencia de los Ministerios de Finanzas no garantiza, por sí sola, la equidad, la democratización o la sostenibilidad de los procesos. Pero se puede suponer que, por ser los responsables del manejo fiscal, tienen una mayor capacidad de mantener bajo control las agitadas agendas

ministeriales, frecuentemente “alquiladas” a los partidos políticos.

Los gobiernos se benefician de las ventajas de las formas descentralizadas de gestión del desarrollo rural y han comprobado los efectos positivos de la cooperación triangular en algunos gobiernos locales. Suficientes ejemplos ilustran el papel positivo del desarrollo del tejido social como mecanismo de inclusión y de apoyo a la puesta en marcha de proyectos compartidos. En Ecuador hay experiencias de mancomunidad intermunicipal que buscan impulsar el desarrollo sustentable, la diversificación productiva y la redistribución de activos y oportunidades, pero dándole a la identidad el valor que se merece. A nivel macro, los gobiernos de la región pueden unir su voz y su esfuerzo en torno a un nuevo modelo de desarrollo que afirme su identidad y amplíe el alcance de sus mercados.

### *El tema del financiamiento*

La convergencia entre los actores públicos y privados y los distintos niveles del gobierno central y local supone un mayor esfuerzo de parte de las instituciones que financian, apoyan o dinamizan las inversiones en los diversos espacios territoriales. En este contexto cabe destacar, como un aspecto positivo, la emergencia de fondos competitivos rurales que fomentan el cofinanciamiento de iniciativas empresariales y el desarrollo de la capacidad y la infraestructura productivas, lo cual contribuye a la diversificación de la economía territorial. En efecto, estos fondos abren la posibilidad de crear negocios rurales competitivos y empresas sostenibles que pueden prosperar en distintos mercados, siguiendo planes económicos seguros. Este mecanismo financia de manera selectiva el desarrollo económico local y puede llevar a la creación de nuevos tipos

de organización empresarial, de arreglos productivos más flexibles, compuestos por pequeños núcleos empresariales articulados entre sí y que interaccionan como un todo con el mercado.

Es importante crear mecanismos que estimulen una mayor articulación entre los productores locales que emprenden caminos novedosos, pensados desde el propio potencial del territorio, y determinados nichos de mercado. Para ello, al Estado le compete fomentar el mercado de servicios para la agricultura, de buena calidad y accesibles por los agricultores que más los necesitan. Además, es conveniente articular las innovaciones en productos de las empresas locales con los servicios de desarrollo empresarial orientados al desarrollo de capacidades. También es importante la puesta en marcha de acciones de inteligencia de mercados, y de acceso al conocimiento sobre nuevas prácticas de gerencia y a diversas fuentes de información.

El avance realista de una estrategia nacional de desarrollo rural necesita de la energía financiera de un Fondo lo suficientemente sólido e inventivo, transparente y sostenible, que garantice la ejecución de programas y proyectos. La movilización de recursos financieros nacionales e internacionales, y una mayor cohesión entre agentes financieros, son requisitos fundamentales para fortalecer esta estrategia. De forma paralela, deben crearse marcos legales y reguladores, reformas e instrumentos institucionales y una nueva concepción del gasto público que permitan aumentar las oportunidades de inversión en el campo.

En el marco de una estrategia nacional, es deseable la reestructuración, la modernización y la transparencia de los Bancos de Desarrollo Agropecuario, el acceso a nuevas fuentes de recursos y la construcción de una estructura de

fondos más diversificada y estable. Es recomendable racionalizar el papel de los Bancos de Fomento o revisar los lineamientos de otorgamiento de liquidez, para que estos bancos sean más eficientes y accesibles, y logren una mejor relación entre los costos de transacción, los agentes con oportunidades económicas, la capitalización, el valor agregado y la competitividad. Además de lo anterior, en el actual contexto de apertura, la dinámica económica del sector agropecuario y agroindustrial debe beneficiarse de recursos que se canalicen a través de fondos especiales ajustados a diversos programas prioritarios. En este sentido, son de importancia estratégica los fondos ambientales dirigidos a promover actividades de conservación de los servicios ambientales, así como los fideicomisos destinados a financiar la investigación, a mediano y a largo plazo, de diferentes actividades agropecuarias.

### *Referencias Bibliográficas*

de Franco, Augusto. (2002). *Desenvolvimento e organização*. Brasília: AED.

Jara, Carlos Julio. (1998 a). *Municipalização: A necessidade de redefinir o planejamento local*. Recife: PRORURAL/PE.

Jara, Carlos Julio. (1998 b) *Construindo o Poder Local*. Recife: IICA-PRORURAL/PE .

Jara Carlos Julio. (2001). *Desenvolvimento Local Sustentável e Democracia*. São Luis: IICA – GEPLAN-NEPE/MA.

Jara, Carlos Julio. (2003). *Marco Teórico del PROCOTOPAXI*. Quito: IICA – Fundación Poder Social, Consejo Provincial del Cotopaxi.

North, Douglass. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

de Sousa Santos, Boaventura. (1998). *Presupuestación participativa: hacia una democracia redistributiva*. Revista Ruralter, No. 17.



## Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura 60 años promoviendo la prosperidad de las comunidades rurales

El IICA es un organismo del Sistema Interamericano especializado en agricultura y desarrollo rural.

Tiene como misión institucional “apoyar a los Estados Miembros en su búsqueda del progreso y la prosperidad en el hemisferio, mediante la modernización del sector rural, la promoción de la seguridad alimentaria y el desarrollo de un sector agropecuario competitivo, tecnológicamente preparado, ambientalmente administrado y socialmente equitativo para los pueblos de América”.

### Publicaciones Recientes

#### *Sinopsis*

Sinopsis No. 3-2004, *La aplicación del principio de igualdad de oportunidades en la metodología Leader en Europa.*

Sinopsis No. 4-2004, *Aproximaciones a un desarrollo rural territorial con enfoque de género.*

Sinopsis No. 5-2004, *La experiencia de la Ley para la Mujer Rural en Colombia.*

Sinopsis No. 6-2004, *Enfoque Territorial, Municipios y Microfinanzas: Elementos para examinar la Planificación y la Gestión del Desarrollo.*

Sinopsis No. 7-2004, *Género y Actores Sociales en el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural.*

Sinopsis No. 8-2004, *Territorio, Desarrollo Rural y Desarrollo Regional en Brasil.*

Sinopsis No. 1-2005, *La Política del Desarrollo Rural de la Unión Europea.*

Sinopsis No. 2-2005, *La incorporación de la cuestión de género en las políticas públicas de Desarrollo Rural en México.*

#### *Libros y documentos técnicos*

Fernández, Karol, Rodríguez, Adrián, Sepúlveda, Sergio (2004). *Desarrollo Rural, Pobreza y Seguridad Alimentaria*, Cuaderno Técnico No. 26, San José, Costa Rica, IICA.

Caracciolo B., Mercedes, Foti L., Ma. Del Pilar (2004). *Capital Social, Economía Solidaria y Desarrollo Territorial Sostenible*, Cuaderno Técnico No. 27, San José, Costa Rica, IICA.

Portilla, R., Melania (2004). *Género y Actores Sociales en el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*, Cuaderno Técnico No. 28, San José, Costa Rica, IICA.

Zeledón, Z., Ricardo (2004). *Estado del Derecho Agrario en el Mundo Contemporáneo*, Cuaderno Técnico No. 29, San José, Costa Rica, IICA.

Zorrilla, Leopoldo (2004). *La Legislación y la Política agraria como factores del cambio social. La experiencia de México*, Cuaderno Técnico No. 30, San José, Costa Rica, IICA.

Buarque, Cristina (2004). *Visión de Género en el mundo rural Brasileño contemporáneo : Un debate en construcción*, Cuaderno Técnico No. 31, San José, Costa Rica, IICA.

Ramos, B., Manuel (2004). *La construcción histórica de la jurisdicción agraria en Colombia*, Cuaderno Técnico No. 32, San José, Costa Rica, IICA.

#### **Desarrollo Rural Sostenible**

Apartado Postal: 55-2200, Coronado, Costa Rica

Tel: (506) 216-0222 / Fax: (506) 216-0233

Correo electrónico: [desrural@infoagro.net](mailto:desrural@infoagro.net) - Dirección web: [www.iica.int/desrural](http://www.iica.int/desrural)

