



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## 26<sup>a</sup> CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

*Mérida, México, 10 al 14 de abril del 2000*

### REFORMA DE LAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO RURAL

#### CONTENIDO

	Párrafos
<b>Introducción</b>	<b>1-4</b>
<b>Desafiantes y condicionantes del desarrollo rural</b>	
Condicionantes externos al sector rural	5-10
El desarrollo rural como valorización del espacio rural y los proyectos como política	11-12
Los proyectos como expresión de la política de desarrollo rural	13-16
La dimensión espacial o territorial	17-28
<b>La reconstrucción de las instituciones</b>	
La necesidad de reconstruir las instituciones	29-33
Limitaciones de las formas tradicionales de gestión	34
Los procesos de reorganización del aparato público	35-41
Fortalecimiento de la capacidad de gestión local	42

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable.

Atributos de una descentralización sustantiva	43
Condiciones para una gestión local participativa	44-45
Los cambios en materia de organización del aparato público	46-48
Un impulso a la organización de la población local	49-51
Equipamiento y comunicación	52-55
Los vínculos entre lo central y lo local en el desarrollo rural	56-65
<b>Síntesis de recomendaciones</b>	<b>66-72</b>

## INTRODUCCION

1. Las entidades gubernamentales vinculadas al sector rural, enfrentan demandas para elevar la competitividad agrícola, asegurar la sustentabilidad ambiental de los procesos productivos y contribuir a la reducción de la pobreza rural. Estos requerimientos no difieren de los planteados en el pasado. Pero los instrumentos de que disponían los Gobiernos, así como el contexto global y sectorial en el que debían abordarse, han experimentado cambios radicales. Ello obliga a poner un deliberado énfasis en la reconstrucción de las instituciones rurales.

2. Aunque el carácter centralizado de la institucionalidad haya resultado funcional a la fase del ajuste macroeconómico, no resulta adecuado para abordar los conflictos distributivos en la fase de los cambios estructurales. Sin embargo lo radical de los cambios y la incertidumbre de los resultados, inducen a cuestionar la institucionalidad emergente. El régimen político puede afrontar este cuestionamiento empleando estrategias de inclusión, compensación y reformulación de incentivos o otras de represión, integración selectiva y fragmentación que no hacen sino posponer el conflicto.

3. En este contexto, se propone un enfoque territorial de la economía-rural-local que supone pasar:

- del pequeño productor a la familia rural ampliada;
- del empleo agrícola al multiempleo;
- de una política agrícola genérica a políticas diferenciadas de acuerdo a tipos de unidades familiares;
- de la producción agrícola a los encadenamientos de ésta con la agroindustria y los servicios;
- de la antítesis entre mercado/Estado como mecanismo de regulación a la reconstrucción de las instituciones como mediadoras entre la sociedad civil, el Estado y el mercado.

4. La necesidad de diseñar las reglas que asignan el control de recursos a las personas o a las organizaciones a través de derechos y obligaciones, surge como condición para revertir las tendencias excluyentes agudizadas por las reformas. Esta reconstrucción institucional es encauzada en función de procesos de descentralización, entendidos como devolución de poder a las distintas instancias del Estado y la sociedad, a partir de proyectos de desarrollo rural de amplio espectro que operan como verdaderas incubadoras de políticas de desarrollo y de innovación institucional.

## DESAFIOS Y CONDICIONANTES DEL DESARROLLO RURAL

### *CONDICIONANTES EXTERNOS AL SECTOR RURAL*

#### *El contexto macroeconómico*

5. Como consecuencia de la aplicación de las reformas constitutivas, en los países de la Región, de lo que se ha dado en llamar el “Consenso de Washington”, las políticas sectoriales han quedado subordinadas a las políticas macroeconómicas y al libre juego del mercado. En efecto la disciplina fiscal, la unificación de los tipos de cambio, el fortalecimiento de los derechos de propiedad, la desregulación de los mercados internos, la privatización, la liberalización comercial, la eliminación de barreras a la inversión extranjera y la liberalización financiera, han sido aplicadas en cada país en distintos momentos y con diferente grado de

profundidad. Así, muchos de los instrumentos sectoriales del pasado, como los subsidios, los tipos de cambio diferenciados, las franquicias, los poderes de compra de las empresas estatales, las fijaciones de precios a productos, han prácticamente desaparecido.

6. Los nuevos instrumentos surgidos, como los estímulos al riego y a la forestación, los pagos directos a los productores, las desgravaciones progresivas a productos básicos sensibles, los fondos de tierra, entre otros, independientemente de sus virtudes, no parecen suficientes para responder a las demandas en materia de reducción de la pobreza rural y de generar capacidad competitiva entre los pequeños productores cuyo potencial de recursos está subutilizado.

### *La globalización de los sistemas agroalimentarios*

7. Otro de los factores condicionantes en la evolución del espacio rural, es el proceso de concentración de capital en las industrias agroalimentarias inducido por la globalización de los sistemas agroalimentarios, al que se agrega la determinación de las normas de los alimentos. La posibilidad de regular tales tendencias en función de objetivos nacionales supone la necesidad de crear una masa crítica de poder de negociación en las instancias centrales, que se traduzca en apoyo a los sectores que se movilizan para frenar los efectos que los monopolios suelen producir sobre los niveles de bienestar de la población.

### *El contexto sectorial*

8. En el sector agropecuario, las nuevas condiciones han sido aprovechadas por empresas propietarias de tierras con mayor potencial para la producción de productos exportables, y con capacidad de acceder al crédito, a la tecnología y a la información sobre las condiciones de los mercados interno y externo, pretendiendo que los beneficios se concentren en determinados productos, en ciertas regiones, y en los productores medianos y grandes. Esto ha dado lugar a un significativo crecimiento de las exportaciones, sobre todo en rubros no tradicionales. Sin negar los elementos positivos de esta dinámica, ella conlleva el riesgo de acentuar el rasgo polarizador que ha caracterizado a la modernización agraria de la Región, con el agravante de que la apertura tiende a profundizar este proceso al exponer a los productores a una mayor competencia y al proporcionar menos recursos públicos para proteger a los más débiles.

9. Los cambios en el entorno internacional y en las reglas internas de las economías de la Región, determinan que el incremento sostenido de la competitividad y la amplia difusión del progreso técnico hayan pasado a ser condición necesaria para el crecimiento y para la propia viabilidad de las unidades productivas. En el caso de las políticas orientadas a las familias rurales, que incluyan desde productores excedentarios hasta familias sin o con poca tierra, ellas suponen generar incentivos y fortalecer capacidades para que puedan aprovechar los estímulos mejorando sus condiciones de trabajo y de vida. Para ello, las estrategias de desarrollo rural deberán considerar dos determinantes del funcionamiento del sector rural: la heterogeneidad de la estructura productiva y de la pobreza rural y la presencia de fallas en los mercados de crédito, seguro, tecnología, información y trabajo o su franca inexistencia.

### *Limitaciones de los enfoques tradicionales del desarrollo rural*

10. Entendiendo por estrategias de desarrollo rural al conjunto de acciones para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población rural de modo de delimitar el ámbito de aplicación de las consideraciones que se hacen en el presente documento, es posible advertir una serie de limitaciones en los enfoques de dichas estrategias, tales como:

- Hacer caso omiso de la heterogeneidad que caracteriza al mundo de la pequeña agricultura y de la pobreza rural, y por lo tanto, de la necesidad de políticas diferenciadas por tipo de productor y por tipo de familia en situación de pobreza, que sólo recientemente han empezado a ser adoptadas en algunos países de la Región.
- Estar centradas en la actividad agrícola no incorporando el multiempleo de las unidades familiares, a pesar de la importancia que el trabajo extraparculario ha llegado a tener en el funcionamiento de la actividad agrícola.
- No considerar, salvo excepciones, la agricultura ampliada, es decir, los vínculos de la actividad agrícola con la agroindustria, el comercio y otros servicios.
- No intervenir para corregir las frecuentes fallas o ausencias de mercado en el ámbito de actividad de las familias rurales<sup>1</sup>.

## ***EL DESARROLLO RURAL COMO VALORIZACION DEL ESPACIO RURAL Y LOS PROYECTOS COMO POLITICA***

### *La economía local-rural como marco*

11. Reexaminar la problemática del desarrollo rural implica insertarla en el marco del desarrollo de las economías locales, es decir, enfatizar las articulaciones entre el núcleo urbano y su *hinterland*<sup>2</sup> agrícola, analizando cómo se entrelazan los distintos mercados y como inciden sobre su funcionamiento los determinantes externos. En este marco pueden crearse espacios de participación sustantiva y plantearse tanto los temas de transformación productiva, como los de pobreza y medio ambiente.

12. La expectativa es que un enfoque de este tipo sirva para:

- detectar las fallas de mercados y los mecanismos que llenan tales vacíos, incluidos los factores externos que inciden en ese funcionamiento;
- inducir la gestación de círculos virtuosos de demanda entre el núcleo urbano y su *hinterland* agrícola y entre la economía local y la nacional o global, en un amplio espectro de actividades;
- detectar y corregir los eslabones faltantes en las cadenas agrícolas;
- superar la compartimentación característica de las organizaciones del sector público.

---

<sup>1</sup> Fallas o ausencias de mercado, de empleo, de información, de tecnología, de insumos y productos, crédito, seguro, etc.).

<sup>2</sup> Area donde se realiza la actividad agrícola, pecuaria y forestal del poblador rural.

## ***LOS PROYECTOS COMO EXPRESION DE LA POLITICA DE DESARROLLO RURAL***

13. Se observa que debido al desmantelamiento de muchos de los instrumentos con que contaban los Gobiernos para impulsar el desarrollo rural, la política de desarrollo rural tiende a expresarse a través de proyectos que conforman paquetes de políticas, que afectan a pequeños grupos por un determinado tiempo. Estos paquetes reproducen un subconjunto de las políticas públicas con diferentes grados de: subsidio en extensión, microfinanciamiento, equipos e insumos, y servicios de comercialización. Aunque muchos de ellos han tenido éxito en elevar el rendimiento de los productores, lo han logrado soslayando los obstáculos estructurales y las restricciones financieras que su extensión supondría. Por lo tanto se hacen no sostenibles cuando se termina el proyecto y su adopción masiva se vuelve inviable.

14. Puesto que es probable que la acción en materia de desarrollo rural continúe expresándose a través de proyectos, se trata de concebirlos como incubadoras de políticas de desarrollo rural, pues dada su naturaleza experimental, constituyen instrumentos capaces de adaptarse a las diversas situaciones que caracterizan al mundo rural, de promover la innovación institucional y de constituirse en el mecanismo de adaptación de estrategias nacionales a condiciones locales.

15. Los proyectos representan la oportunidad de tener experiencias simultáneas e independientes de política y de arreglos institucionales, lo que permitiría a los gobiernos distribuir los riesgos y recopilar las mejores prácticas a través del intercambio de experiencias y de acortar la evaluación de los factores de éxito o fracaso de los proyectos.

16. Para que los proyectos sean piezas claves de las estrategias de desarrollo rural es necesario que en su diseño se integren consideraciones relacionadas con el territorio involucrado, con los sectores de actividad intervinientes, con la estructura social de dicho territorio, con la dimensión temporal de los procesos y con la institucionalidad que asegure la sostenibilidad en el tiempo.

## ***LA DIMENSION ESPACIAL O TERRITORIAL***

17. El ámbito tradicional de aplicación de las medidas de alivio de la pobreza rural son las parcelas de las unidades familiares, y lo que se pretende es examinar los factores de orden tecnológico, de capacitación, de financiamiento y de infraestructura que impiden elevar la producción o que inducen a un deterioro de los recursos naturales con que cuentan los productores.

18. El identificar el espacio rural con el espacio agropecuario se traduce en una reducción de las potencialidades de las políticas de alivio de la pobreza rural, al no considerar los factores que dinamizan la propia agricultura, que pueden derivarse del fortalecimiento de los vínculos con los núcleos urbanos inmediatos. Aún si el grueso de las actividades van a centrarse en lo agrícola, el diagnóstico debe considerar como espacio rural a aquél constituido por los núcleos urbanos a los que los pequeños productores están referidos de manera directa<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Como vendedores o compradores de productos, de mano de obra o de servicios

19. Un examen de las demandas entre los núcleos mencionados y el *hinterland* de pequeños productores agrícolas puede dar pistas sobre requerimientos que no están siendo satisfechos<sup>4</sup>. Cabe considerar que, con medidas simples, tales requerimientos podrían contribuir a elevar la competitividad de algunos o, en el caso de familias con poca o ninguna tierra, mejorar su condiciones de vida y de trabajo al reducir sus costos de transacción en una gama de actividades.

### *La dimensión sectorial*

20. Tradicionalmente se parte del supuesto que la pobreza es atribuible a que el potencial agropecuario, al que tienen acceso las familias está subutilizado o en proceso de deterioro y que la tarea del proyecto es contribuir a superar los factores que determinan estas condiciones identificando desarrollo rural con desarrollo agrícola. Sin desconocer el papel central de lo agrícola, restringir lo rural a esa única dimensión tiene dos tipos de limitaciones:

- La primera surge del hecho que sólo una de las fuentes de ingreso de las familias rurales se origina en su condición de productores agrícolas y en algunos casos ni siquiera es la fuente principal. Los ingresos derivados del empleo agrícola extraparcelario y del empleo rural no agrícola que han crecido al 4.7% anual en la última década, pasando a representar cerca del 47% de los ingresos de las familias rurales<sup>5</sup>. La evolución de éste tipo de empleo constituye un mecanismo de superación de la pobreza que la sola actividad agrícola no ofrece. Permite compensar la estacionalidad del ingreso agrícola, reducir sus riesgos o asumir innovaciones de mayor riesgo con mejor rentabilidad que los cultivos tradicionales. Por ello, incorporar el multiempleo implica pasar de la finca a la familia rural ampliada como unidad de análisis.
- Una segunda limitación proviene de no considerar como ámbito el papel que juegan los encadenamientos hacia adelante (con la agroindustria o el agrocomercio), y hacia atrás (con los proveedores de insumos, medios de producción y servicios) en el propio desarrollo de la actividad agropecuaria. Su inclusión en los diagnósticos permitiría el diseño de medidas que pueden ser determinantes en el incremento de la competitividad de muchas unidades familiares. De institucionalizarse tales vínculos, ayudarían a romper la dependencia que los productores tienen respecto del proyecto<sup>6</sup> en materia de financiamiento, asistencia técnica y otros servicios.

### *La dimensión social*

21. El grueso de las acciones de los proyectos están enfocadas a las familias en cuanto productores, con propuestas destinadas a elevar o diversificar su producción, mejorar la comercialización, frenar o recuperar recursos en deterioro, abrir espacios para la incorporación de la mujer, institucionalizar la participación, entre otros objetivos. Debe tenerse presente que el área del proyecto contendrá un universo heterogéneo que incluirá desde productores excedentarios y autosustentables, hasta productores con muy poca tierra, que dependen del trabajo extraparcelario, sin contar a los sin tierra que escapan al universo del proyecto.

---

<sup>4</sup> O sí lo están, pero con altos costos de transacción

<sup>5</sup> FAO/RLC, 2000 Tendencias y desafíos en la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe.

<sup>6</sup> cuya duración es siempre limitada

22. Las diferencias en la naturaleza y potencialidades de sus activos<sup>7</sup> en la relación pasivos/activos, en el potencial agroecológico, y en la distancia y calidad de los caminos de acceso a los mercados, constituyen rasgos de diferenciación importantes para definir las opciones de incremento de competitividad o de alivio de la pobreza, en las que se tiende a identificar al pobre rural con el productor agrícola pobre.

### *La dimensión temporal*

23. La duración de los proyectos de alivio de la pobreza rural es variable. Un número significativo se mueve en torno a los cinco años, sin perjuicio de posteriores renovaciones. Pero, la evaluación de su impacto se suele hacer en términos de lo obtenido en ese lapso, en circunstancias que la percepción de los tiempos de los distintos participantes<sup>8</sup> no suelen coincidir.

24. Para los técnicos de los proyectos, el horizonte temporal está definido por la duración del proyecto, al cabo del cual esperan lograr los resultados programados. Para las autoridades políticas ese horizonte se define por la duración de su mandato. Sin embargo, el tiempo relevante es el requerido para alcanzar de modo autosustentado el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de las familias, que es el más largo de los tres y tiene importantes implicaciones en materia institucional.

25. Hay por lo tanto una tensión entre el tiempo del proyecto, el tiempo de los procesos que de él se derivan y el tiempo de maduración de las medidas en el comportamiento de los beneficiarios.

### *La dimensión institucional*

26. Los términos en que se integra la participación del sector público, del privado y del sector voluntario<sup>9</sup> a un proyecto, constituyen un factor crítico en la calidad de sus resultados y en su apropiación por la población involucrada. Esta arquitectura está constituida por las instituciones y por las organizaciones<sup>10</sup>.

27. Un proyecto de transformación de la economía rural-local supone diversos arreglos institucionales dada la diversidad de los bienes involucrados: bienes privados, bienes públicos y recursos colectivos o de uso compartido (common-pool). En el caso de los primeros, es el mercado la institución más adecuada para definir las reglas de control de dichos bienes, mientras en el caso de los últimos, las instituciones participativas suelen ser las más adecuadas, cuando no existe un grupo con influencia suficiente para capturar en su propio beneficio el uso del bien colectivo, en cuyo caso, las formas jerárquicas pueden resultar más propicias como transición hacia formas participativas.

28. La posibilidad de abordar los proyectos como espacios privilegiados de las políticas de desarrollo rural plantea la necesidad de impulsar un proceso de reconstrucción institucional, que permita el fortalecimiento de la capacidad de gestión participativa de los poderes locales.

---

<sup>7</sup> en tierras, ganado, educación, emigrantes, capital financiero, etc.

<sup>8</sup> Los técnicos, los políticos y los propios beneficiarios

<sup>9</sup> También llamado sector público no estatal

<sup>10</sup> Entendiendo las instituciones como reglas formales e informales que asignan el control de recursos a las personas individuales y las organizaciones como los grupos de personas que trabajan juntas con un determinado propósito (ministerios, institutos, asociaciones, y otros).

## **LA RECONSTRUCCION DE LAS INSTITUCIONES**

### ***LA NECESIDAD DE RECONSTRUIR LAS INSTITUCIONES***

29. Las reformas aplicadas por los países de la Región en la década de 1990 han generado cambios en las reglas del juego y en las formas de arbitraje. Al hacerlo, desarticularon acuerdos preexistentes, dando lugar a una preocupación creciente por la búsqueda de nuevos consensos y la necesidad de renovar las instituciones. Aún cuando las medidas adoptadas con el objeto de lograr los equilibrios macroeconómicos supusieron una gestión tecnocrática y centralizada, una vez que estos equilibrios fueron alcanzados en un grado razonable han ido surgiendo demandas u objetivos de mayor complejidad<sup>11</sup> que emergen en un contexto de conflictos distributivos de mayor o menor intensidad.

30. En semejante contexto, resulta imperativo mejorar la credibilidad del Estado para que pueda ser percibido como un mediador honesto y competente en la resolución de los conflictos. Esto implica: dar garantías reales a las libertades cívicas y políticas; velar por la eficacia, eficiencia y transparencia del sistema jurídico y de la burocracia pública, eliminar formas de corrupción y favoritismo; asegurar un espacio donde se haga pesar la voz de los segmentos más débiles de la sociedad en el proceso de diseñar la política; y asegurar una regulación estatal más eficiente.

31. Aunque los objetivos de las reformas han tendido a cuestionar la validez de los mecanismos tradicionales de legitimación, la persistencia del "clientelismo", el paternalismo y el patrimonialismo hace evidente la lentitud con que se ha enfrentado la necesidad de un rediseño institucional, cuestión clave en la búsqueda de legitimación de la autoridad de manera que su función de árbitro en los conflictos distributivos resulte incuestionada.

32. En el ámbito del desarrollo rural, el proceso de reconstrucción de las instituciones supone su adecuación a los desafíos que enfrentan los pequeños productores y las familias rurales sin tierra, como consecuencia del proceso de globalización, de las tendencias señaladas en los sistemas agroalimentarios y de los cambios en el funcionamiento de las economías, en un contexto de marcada polarización, creciente heterogeneidad y de fallas de mercado.

33. Está planteada la necesidad de reconstruir el conjunto de las reglas de comportamiento que moldean la interacción social en el espacio rural, incluyendo tanto las de tipo formal como las de tipo informal<sup>12</sup> vinculadas de manera consistente con los cambios en las organizaciones de los sectores público, privado y voluntario.

### ***LIMITACIONES DE LAS FORMAS TRADICIONALES DE GESTION***

34. Las limitaciones de las formas tradicionales de gestión de las políticas son conocidas como para requerir de un análisis exhaustivo. Basta mencionar:

---

<sup>11</sup> (competitividad, equidad, sustentabilidad, combate a la pobreza, entre otros).

<sup>12</sup> como leyes, reglamentos, contratos, entre las formales y entre las informales

- el carácter piramidal de las estructuras organizativa que concentran los recursos humanos, materiales y financieros en las principales ciudades y son incapaces de percibir la diversidad con que se manifiestan los problemas a nivel local;
- la predilección por medidas de baja especificidad en relación con los problemas de la población vulnerable;
- la fragmentación de las competencias derivadas de medidas estrechas en función de presiones de pequeños grupos, y/o de medidas contradictorias;
- la ausencia de mecanismos de evaluación de las políticas de desarrollo rural que, unida a la falta de transparencia, impide el escrutinio público.

### ***LOS PROCESOS DE REORGANIZACION DEL APARATO PUBLICO***

35. Más allá de los cambios estructurales que se tradujeron en una reducción de muchas de las funciones y organismos del pasado, la mayoría de los países de la Región han iniciado procesos de modernización de la gestión y de descentralización de algunas de sus estructuras y funciones.

#### *Modernización de la gestión pública*

36. Estudios empíricos han permitido establecer que aquellos países caracterizados por sociedades divididas, con desigualdad, fragmentación étnica y exclusión social, y con instituciones débiles para el manejo de los conflictos,<sup>13</sup> son los que experimentaron los peores impactos negativos como resultado de los impactos externos de los años setenta.

37. Una de las respuestas de las administraciones públicas de los países de la Región ha sido la aplicación de programas de modernización del Estado y los procesos de descentralización de la gestión pública. En relación con los programas de modernización, éstos son cambios en el aparato burocrático orientados a elevar la eficiencia gerencial de la gestión pública, incorporando criterios de medición de metas internas con estímulos a los funcionarios.

38. Reducir la modernización de la gestión sólo al plano gerencial resulta insuficiente para acometer las nuevas tareas y mediar en los conflictos emergentes. Tal proceder se agota en la lógica burocrática al no someterse al escrutinio ciudadano, en la medida en que los procesos de participación no han sido desarrollados en el mismo proceso.

#### *Descentralización*

39. Un proceso de descentralización entraña la transferencia de poder desde los niveles centrales hacia los órganos locales y las organizaciones de la sociedad civil. No debe extrañar que iniciativas en esta materia

---

<sup>13</sup> Tales como vigencia de la ley, de los derechos democráticos, de órganos de intermediación entre el Estado y el mercado, de redes de seguridad social, y otros

hayan surgido con fuerza en la última década, en que los conflictos distributivos derivados del ajuste han adquirido intensidad y en que los cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad requieren de nuevas formas de legitimación del poder político.

40. No es posible establecer a priori el mecanismo por el cual se desarrolla un proceso satisfactorio de descentralización,<sup>14</sup> pues ésta tiene un carácter idiosincrásico, que depende de muchos factores nacionales y locales<sup>15</sup>. Como no existe una sola vía para descentralizar, se debe estar prevenido frente a modelos simplistas que la conciben como un proceso unidireccional del poder central al poder local.

41. Los procesos de descentralización de recursos constituyen un primer paso en la dirección de los cambios institucionales requeridos. Sin embargo, se advierten ciertos problemas: las limitaciones que la austeridad fiscal impone; la insuficiencia de mecanismos que permitan integrar demandas en el marco de objetivos y estrategias nacionales; la insuficiencia de recursos coherentes con la delegación de responsabilidades; la ausencia de mecanismos de generación de recursos propios para aplicar programas de cofinanciamiento; la presencia a nivel local de paralelismos entre el gobierno local y la administración central en tareas semejantes; la persistencia de relaciones paternalistas hacia los sectores más vulnerables; la apropiación por élites de la definición de los objetivos y los recursos destinados al desarrollo local; y la reproducción a escala local de la compartimentación de las funciones públicas propias de los órganos de nivel central.

## ***FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE GESTION LOCAL***

### *Fundamento*

42. Fortalecer la capacidad de gestión de los poderes locales para una política participativa constituye un componente de las tareas en el ámbito del desarrollo institucional, dado que a nivel local:

- es posible percibir con precisión la especificidad de las carencias, restricciones y potencialidades de su desarrollo;
- en ámbitos territoriales reducidos con interlocutores institucionales muy próximos es más fácil convertir la participación en un recurso productivo y generar capital social<sup>16</sup>, permitiendo rebajar los costos de transacción a través de la acción coordinada;
- son más viables las posibilidades de fiscalización social<sup>17</sup> por parte de los destinatarios de la acción pública.

---

<sup>14</sup> Fijación y captación de tributos, autonomía en el gasto, regulaciones en materia ambiental, de comercio, transporte, etc.

<sup>15</sup> como el marco legal, el régimen político, la densidad de la sociedad civil, el grado de cohesión nacional, etc.

<sup>16</sup> Entendido como el conjunto de normas de reciprocidad y de redes de compromiso cívico que permiten elevar la eficiencia de otras formas de capital (humano, físico, financiero)

<sup>17</sup> Para el sostenimiento o la reorientación de la política

### ***ATRIBUTOS DE UNA DESCENTRALIZACION SUSTANTIVA***

43. Sin perjuicio de carecer de propuestas respecto a cómo se gestan los procesos de cambio institucional, existen ciertas condiciones para que la descentralización satisfaga las expectativas mencionadas: autoridades elegidas democráticamente; una sociedad civil con organizaciones representativas; un ejercicio transparente de la función pública que impidan el clientelismo, la corrupción y el rentismo, en las concesiones y en la asignación de los fondos públicos.

### ***CONDICIONES PARA UNA GESTION LOCAL PARTICIPATIVA***

44. La delimitación territorial para el ejercicio de una gestión participativa debería conjugar criterios de carácter político-administrativo, histórico, cultural, geográfico y socioeconómico. Es un proceso en el que debería privilegiarse la percepción que la población involucrada tenga de lo que constituye su grupo territorial. En áreas rurales, este grupo territorial corresponde al conjunto de familias que, dentro de una sociedad mayor, vive en interacción e interdependencia permanente, en virtud de un sistema de acuerdos relativos a la ocupación y el uso de un determinado territorio y de los recursos físicos de los cuales extraen sus medios de vida.

45. Definido el ámbito territorial, la creación de condiciones para una gestión participativa se apoya en dos componentes interrelacionados. El primero está constituido por la necesidad de introducir cambios en la organización del aparato público para atender los problemas del desarrollo rural y de la organización de los beneficiarios de tales políticas, y el segundo por la necesidad de dotar a la nueva organización de los elementos que permitan la interacción de los agentes públicos, tanto entre sí como con las organizaciones de colaboración y de beneficiarios.

### ***LOS CAMBIOS EN MATERIA DE ORGANIZACION DEL APARATO PUBLICO***

46. En cuanto al aparato público, debería sostenerse un proceso de integración a nivel local de las funciones (normalmente dispersas y fragmentadas), tanto de aquéllas que inciden directamente en el incremento de la competitividad, como de las que contribuirían al alivio de la pobreza rural.

47. La descentralización de la autoridad y la desconcentración de los recursos debe ir en estricta correspondencia con el tipo y magnitud de las responsabilidades que han pasado a ser de competencia local. La transferencia de competencias sin los recursos necesarios para ejercerlas da lugar a tensiones entre el aparato público y la población local y al desprestigio de la política descentralizadora.

48. En esta materia deben seguirse algunos criterios que suelen olvidarse:

- todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo sin que aumente el costo;
- toda función referida a problemas generados localmente que posibilite actuaciones de interés de la propia población;
- toda gestión próxima a los ciudadanos que signifique mejorar la calidad del servicio público;

- las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación e integración de los ciudadanos.

### ***UN IMPULSO A LA ORGANIZACION DE LA POBLACION LOCAL***

49. En relación con los pequeños productores, trabajadores sin tierra o pobladores rurales, deberían crearse o fortalecerse organizaciones homogéneas y representativas a nivel de la localidad. La homogeneidad de los organizados se refiere al hecho de que el problema por enfrentar y los beneficios por lograr son sentidos y percibidos por todos, independientemente de las diferencias que tengan en otros ámbitos.

50. Con el objeto de materializar su participación en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de las acciones relacionadas con la solución de los problemas de desarrollo local, se deberán crear instancias mixtas en que participen funcionarios y representantes de la comunidad local; esas instancias, podrían tener un carácter específico vinculado a un objetivo, o ser de carácter más general.

51. Debe tenerse presente que las posibilidades de establecer formas participativas de gestión serán menores mientras mayor sea la dispersión del hábitat, menor el grado de organización de la población y mayor el grado de heterogeneidad de sus intereses.

### ***EQUIPAMIENTO Y COMUNICACION***

52. Creadas las bases organizativas con la flexibilidad suficiente para su modificación en función de la experiencia, es necesario avanzar en la dotación del equipamiento requerido para el establecimiento de una red de información/comunicación que vincule la localidad con el municipio, a éste con la región y ésta con el centro administrativo. Este equipamiento es el que proporcionan las denominadas tecnologías de información<sup>18</sup>. A ello se agrega el acelerado desarrollo de Internet, que empieza a instalarse en las escuelas rurales de varios países y cuya aplicación al desarrollo rural ha venido elaborándose tanto por la FAO como por otros organismos.

53. Son precisamente estos desarrollos los que permiten aplicar servicios de información interactivos, accesibles a través de terminales de computación en la multiplicidad de puntos focales de la red que se creará. Una red descentralizada, con autonomía local y coordinación central permitiría:

- elevar la productividad de los escasos recursos de alta calificación en ámbitos como los de educación, atención médica y nutricional, difusión tecnológica, y otros, es decir, permitiría disponer de inteligencia distribuida a bajo costo;
- mejorar la coordinación permanente entre funciones y cambios en las prácticas de los agentes involucrados y hacer posible la retroalimentación para facilitar la detección oportuna de problemas que requieren de acciones o recursos que superan a las posibilidades de los agentes locales;
- promover la complementariedad de las acciones de las ONGs con las labores de gobierno destinadas a los grupos vulnerables, superando el carácter disperso y traslapado de tales acciones, y aprovechar

---

<sup>18</sup> Término referido a la integración de la telecomunicación y las computadoras

la capacidad de esas organizaciones de recoger y transmitir demandas de la población local, así como de evaluar la repercusión las acciones públicas;

- aumentar la transparencia y facilitar la concertación en las relaciones entre los distintos agentes de las cadenas de producción-distribución;
- ampliar la experimentación de prácticas agrícolas en desarrollo rural, incorporando a los propios productores que, a través de la red interactiva, se vincularían con niveles tecnológicos y científicos de sofisticación creciente;
- acceder a las demandas por parte de mercados externos a la localidad de productos basados en las capacidades locales, y a las opciones de empleo remunerativo que trascienden a las de la localidad.

54. Debe reiterarse que si bien los costos de masificar el acceso al equipamiento requerido para la formación de las redes ha dejado de ser prohibitivo, su efectividad depende de los avances logrados en la organización tanto del aparato público como de las comunidades locales, cuya forma definitiva la irá redefiniendo la práctica si ésta es gestada con la debida flexibilidad.

55. La elaboración de programas de computación funcionales a los objetivos de la red y a las características de los usuarios constituye también una tarea previa a la diseminación del equipamiento y plantea un desafío a la creatividad de los especialistas en esta materia.

## ***LOS VINCULOS ENTRE LO CENTRAL Y LO LOCAL EN EL DESARROLLO RURAL***

### *Los órganos del Gobierno Central*

56. Los ajustes administrativos para abordar las nuevas exigencias de la transformación del espacio rural aparecen dispersos en una multiplicidad de agencias públicas. Las posibilidades de coordinación de estas instancias raras veces sobrepasan las reuniones de comités inefectivos en el terreno, y en consecuencia el desarrollo rural, como objetivo, carece de un espacio público que lo asuma.

57. A raíz de ésto, no debiera deducirse que “la solución” está en la creación de alguna instancia pública que se haga cargo del rol indicado o que son los ministerios de agricultura los responsables de asumirlo, pues las fórmulas posibles dependerán de las características de la estructura organizativa de cada país. Antes que optar por reestructuraciones del aparato público central, que la experiencia ha mostrado que no resuelven el problema, parece razonable explorar una combinación de fondos nacionales para el desarrollo rural de aplicación flexible a partir de definiciones genéricas con el fortalecimiento de la capacidad local de elaborar planes de desarrollo municipal en los cantones o comunas rurales que puedan optar a esos fondos adaptándolos a sus condiciones.

### *Los planes de desarrollo municipal*

58. Parece razonable que bajo determinadas condiciones el nivel en que sería posible emprender el desarrollo rural en sus dimensiones espacial y multisectorial es el de los gobiernos locales. Así lo revela el desarrollo de los planes municipales que han ido superando la típica concentración de sus actividades en el

aseo y ornato de los núcleos urbanos, para asumir responsabilidades en el ámbito de la educación y la salud, y demostrar una preocupación creciente por el desarrollo de proyectos productivos agropecuarios.

59. Es en relación con estos planes que las actividades de los ministerios sectoriales u otras agencias especializadas pueden contribuir a la complementariedad de sus acciones, incluso cuando algunos proyectos involucran a más de una localidad, pues no son excepcionales los acuerdos entre gobiernos locales en torno a una microcuenca, una carretera u otro elemento integrador.

60. La creación de fondos concursables o de mecanismos de cofinanciamiento constituyen instrumentos que permiten hacer converger las estrategias nacionales con los programas locales, sin que sea necesaria la coordinación a nivel central. En la medida en que los planes surjan de procesos de consulta, con los diversos sectores de la comunidad local, ellos constituirían instrumentos que permian la movilización de los recursos locales, la transparencia en el uso de los fondos y el rendimiento de cuentas sobre bases informadas.

61. Los planes orientados a mejorar las condiciones de vida de la población rural pueden llegar a constituir instrumentos para el desarrollo de aprendizaje adaptativo, entendiendo por tal la habilidad de captar las tendencias, de identificar correctamente las oportunidades y los riesgos de adquirir información útil y pertinente, de implementar soluciones coherentes con las restricciones impuestas por los precios de mercado, las posibilidades políticas y las normas cívicas; y por último de moldear las instituciones que afectan al desempeño económico<sup>19</sup>.

### *El ámbito de lo central y de lo local*

62. Las ventajas de la gestión local antes referidas se ven limitadas si no se vinculan estrechamente a los niveles regionales y nacionales. Esto sucede sobre todo en un contexto de apertura y globalización, pues la posibilidad de aprovechar la presencia de economías de escala y la necesidad de percibir oportunidades de mercado que trasciendan el horizonte local son posibles cuando esos vínculos se hallan estructurados y las comunicaciones entre ellos son fluidas. Una matriz institucional viable para el desarrollo rural tiene posibilidades de surgir sólo si se presta atención al fortalecimiento de los lazos entre el gobierno central, el local y las organizaciones sociales.

63. Uno de los ámbitos que resultará crítico en el proceso de incremento de la competitividad será el de las relaciones entre las asociaciones de productores y las grandes compañías que actuarán como procesadoras o distribuidoras de sus productos. Aunque las negociaciones entre asociaciones de productores y grandes firmas agroalimentarias puede darse a nivel local, el contexto que determina los términos de éstas negociaciones tenderá a establecerse en los niveles nacional, regional o global.

64. Lo anterior plantea la necesidad de alianzas entre los actores locales y los agentes que actúan en los espacios nacional y global con el propósito de fortalecer la capacidad negociadora de los primeros. De este modo, la incorporación a estas alianzas de las universidades, de las escuelas de negocios o de las asociaciones empresariales permitiría que las asociaciones locales o las municipalidades accedieran a información sobre temas tales como la futura ronda de negociaciones comerciales, los desarrollos tecnológicos, los derechos de propiedad intelectual, las regulaciones sanitarias, y otros, que de otra forma no estarían en condiciones de adquirir por sí mismas.

---

<sup>19</sup> FAO/RLC 2000. "Tendencias y desafíos en la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe".

65. De ahí la necesidad de que los ministerios de agricultura asuman protagonismo en la tarea de construcción de destreza local, articulando a los agentes locales con las universidades nacionales, escuelas de negocios e institutos de investigación, así como con el personal técnico de las organizaciones de industriales y comerciantes, con el objeto de aprovechar las oportunidades y prevenir los riesgos derivados del proceso de globalización de los sistemas agroalimentarios.

## SINTESIS DE RECOMENDACIONES

66. Los proyectos de desarrollo rural deben ser concebidos como instrumentos para la construcción de una arquitectura institucional rural y para la transformación productiva del espacio rural, tanto en los casos de incremento de la competitividad, como cuando el eje es el alivio de la pobreza, y cuando ambos objetivos se persiguen simultáneamente en un área determinada.

67. Las expectativas del enfoque propuesto deberían permitir, entre otras cosas:

- i) comprender las potencialidades y las restricciones de la economía local para materializar la capacidad competitiva de determinadas unidades;
- ii) abordar los problemas de la pobreza y del deterioro ambiental local, apuntando con precisión a la naturaleza de las carencias y restricciones más críticas, dado el grado de especificidad con que suelen manifestarse;
- iii) generar y movilizar el ahorro local<sup>20</sup> para orientarlo hacia proyectos locales;
- iv) generar proyectos en infraestructura productiva y social que rompan los obstáculos que limitan la conformación de círculos virtuosos urbano-rurales;
- v) fortalecer las redes de los mercados regionales, en especial de los mercados mayoristas que simplifican el proceso de reunir a compradores y vendedores en un mismo espacio reduciendo los costos de transacción;
- vi) dar contenido específico a las necesidades de capacitación y mejoramiento tecnológico, tanto en el ámbito agrícola como entre las pequeñas industrias locales;
- vii) hacer accesible la información, para mejorar las estrategias de obtención de empleo e ingresos;
- viii) constituir el espacio para la participación de la sociedad civil y el rendimiento de cuentas de los agentes públicos que sirven a la población.

68. El logro de estos objetivos implica intervenir en el funcionamiento de la economía rural-local integrando, en un determinado territorio<sup>21</sup>, los vínculos de la actividad agrícola con el resto de los sectores (dimensión sectorial); la heterogeneidad de las unidades familiares y del empleo (dimensión social); la transición de la fase proyecto a la apropiación por los beneficiarios (dimensión temporal); la adecuación de la arquitectura a la institucionalidad local.

69. Lo anterior supone pasar:

- del espacio agrícola al espacio rural y sus vinculaciones con espacios mayores;
- del pequeño productor agropecuario a la familia rural ampliada;

---

<sup>20</sup> Incluidas las remesas de los emigrantes

<sup>21</sup> microcuenca, camino, identidad cultural, u otro

- del empleo agrícola al multiempleo;
- de la política agrícola a políticas diferenciadas por tipos de unidades familiares;
- de la producción agrícola a los encadenamientos con la agroindustria y los servicios;
- de la antítesis entre mercado/Estado como mecanismo de regulación a la reconstrucción de las instituciones como mecanismos de mediación entre la sociedad civil, el Estado y el mercado.

70. Finalmente, en relación con los vínculos entre lo local y lo nacional y global, y ante la ausencia de un *locus* organizativo para el desarrollo rural, parece razonable explorar la creación de fondos nacionales para el desarrollo rural con formulaciones genéricas respecto de sus objetivos, cuya especificidad les sea dada por los planes de desarrollo municipal de las comunas rurales.

71. Una red descentralizada de información-comunicación con autonomía local puede constituirse a partir de la integración de los niveles local, nacional y global, incluyendo a los centros de excelencia en materias de tecnología, comercio u otras, lo que permitiría disponer de inteligencia distribuida a bajo costo una vez establecidas las estructuras organizativas necesarias para aprovecharla.

72. Por toda la información y experiencias vertidas en este documento, es válido y recomendable considerar a la FAO como una entidad de apoyo permanente en la definición de políticas y generación de proyectos que logren la reforma de las instituciones y organizaciones necesarias para lograr erradicar la pobreza del sector rural de los países de la Región.