

# POLITICAS PÚBLICAS COMO OBJETO SOCIAL

*Imaginando el bien público en el  
desarrollo rural latinoamericano*



Alberto Arce · Gustavo Blanco · Margarita Hurtado  
EDITORES





# POLITICAS PÚBLICAS COMO OBJETO SOCIAL

*Imaginando el bien público en el  
desarrollo rural latinoamericano*



# POLITICAS PÚBLICAS COMO OBJETO SOCIAL

*Imaginando el bien público en el  
desarrollo rural latinoamericano*

**Alberto Arce  
Gustavo Blanco  
Margarita Hurtado**

EDITORES



**FLACSO**  
GUATEMALA



Universidad Austral de Chile  
Facultad de Filosofía y Humanidades



WAGENINGEN UNIVERSITY  
WAGENINGENUR

©Alberto Arce, Gustavo Blanco y Margarita Hurtado, EDITORES

Primera Edición: 2008

Autores: Carlos A. Amtmann Moyano, Alberto Arce Matus, Luiz Carlos Beduschi Filho, Gustavo Blanco Wells, Helana Célia De Abreu Freitas, Roberto Serafín Diego Quintana, Daniela Gamboa, Margarita Hurtado Paz Y Paz, Oscar Augusto López Rivera, Ana Beatriz Lujan, Carlos Andrés Rodríguez Wallenius, Sergio Schneider, Luis Alberto Suárez Rojas, Gonzalo Tentor.

Reservados todos los derechos.

*No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.*

Editado por  
FLACSO- Guatemala  
Facultad de Filosofía y Humanidades Universidad Austral de Chile  
Rural Development Sociology Group, Wageningen University

ISBN: 978-99939-72-57-0

Diseño de Portada: Edmundo Cofré y Gustavo Blanco  
Asistencia de Edición y diagramación: Julio Sebastián Figueroa C.

Formato: 21 x 14  
Nº de páginas: 300

Impreso en FLACSO, Guatemala.

# Índice

---



## Índice

---

<i>Introducción</i>	
Alberto Arce, Gustavo Blanco y Margarita Hurtado	13

### SECCIÓN I: Elementos teóricos para una Re-conceptualización de las políticas públicas

<i>Imaginando el objeto del desarrollo social.</i>	
<i>Un campo de acción entre la vida social y el proceso político</i>	
Alberto Arce	23

<i>Políticas públicas en economías de mercado: Alcances generales y análisis de un programa educacional en Chile</i>	
Carlos A. Amtmann	57

<i>La contribución de la pluriactividad para las políticas públicas de desarrollo rural: una mirada desde el Brasil</i>	
Sergio Schneider	81

**SECCIÓN II:**  
**Territorio y descentralización política**

<i>El fenómeno migratorio en las políticas públicas. El caso del departamento de Petén, Guatemala</i> Margarita Hurtado Paz y Paz	113
<i>Procesos de (re)territorialización de pequeñas sociedades de pastores y sus luchas por la gestión del desarrollo local</i> Luis Alberto Suárez	127
<i>Las incongruencias de la participación ciudadana y la descentralización en municipios rurales: el caso de Cuquío (Jalisco), en México</i> Carlos Rodríguez Wallenius y Roberto Diego Quintana	153
<i>Las Juntas de Gobierno en el desarrollo territorial</i> Ana Beatriz Luján, Gonzalo Tentor y Daniela Gamboa	169

**SECCIÓN III:**  
**Nuevas configuraciones público-privadas  
en el mundo rural**

<i>Alianzas público-privadas y nuevas formas de intervención en el desarrollo rural chileno ¿Hacia una redistribución de la acción política?</i> Gustavo Blanco Wells	189
<i>La política pública de las concesiones forestales y la ruralidad en el Petén, Guatemala</i> Oscar A. López Rivera	221

<i>Aprendizaje por interacción: un desafío para el desarrollo de las regiones rurales</i> <b>Luiz Carlos Beduschi Filho</b>	249
<i>La Formación de la Red de Educación de Asentados de la Reforma Agraria: el PRONERA</i> <b>Helana Célia de Abreu Freitas</b>	271
<b>Los autores</b>	189



## Introducción

**Alberto Arce, Gustavo Blanco y  
Margarita Hurtado**

Uno de los debates abiertos por la sociología rural latinoamericana en las discusiones para entender los fenómenos agrupados bajo el término “globalización”, es la redefinición del rol del Estado-nación en la conducción de estas transformaciones y las consecuencias, adaptaciones y resistencias a estos procesos en contextos locales. Existe cierta ansiedad disciplinaria por describir críticamente los cambios que ha experimentado el Estado para acomodarse a las nuevas demandas de instituciones supranacionales y, particularmente, a su (in)capacidad para satisfacer las demandas ciudadanas. Estas inquietudes son especialmente visibles en los intentos de explicar los cambios de los sectores agrario y productor de alimentos de América Latina y, en un sentido amplio, las consecuencias de tales cambios para el conjunto de la diversidad rural. Algunas de estas discusiones han sido planteadas bajo la etiqueta de *Nueva Ruralidad Latinoamericana*. En una parte significativa de estos trabajos, el foco de atención se ha desplazado desde el Estado y los grupos excluidos de los procesos de globalización, hacia otros grupos de interés y procesos emergentes que buscan situarse en el contexto global y ajustarse a la continua demanda de productos, a los diversos sistemas de regulación y a los nuevos servicios demandantes de “lo rural”.

En las últimas décadas, los Estados de América Latina han intentado recoger, con distinto grado de efectividad, algunas de las nuevas problemáticas sociales y orientarlas hacia el desarrollo rural a través de la formulación, implementación y evaluación de nuevas políticas públicas. De manera general, podemos entender estas políticas como distintos arreglos entre actores sociales en una gradiente que va desde aquellas que intentan dar respuesta a demandas de acceso a recursos políticos hasta aquellas con una orientación más centrada en los aspectos técnico-productivos. Los temas más persistentes están relacionados con el acceso y distribución de los recursos (tierra, agua, capital, servicios, etc.), la

incorporación de las políticas de ajuste estructural en el sector agrario, la superación de la pobreza, la seguridad alimenticia y el desarrollo productivo y tecnológico.

Sin embargo, este recuento no sería exhaustivo si no agregamos aquellas políticas nacionales que se alejan de la intervención tradicional relacionada con intervención directa, protección y subsidios y, en cambio, se orientan a situar la innovación/creatividad en el uso de la información/conocimiento como eje central en la creación y apoyo de sectores competitivos. En la formulación de estas políticas se desplaza el énfasis desde los factores tradicionales de producción -tierra, capital y trabajo- hacia factores intangibles como conocimiento, innovación y nuevas formas de coordinación, generalmente mediadas por las tecnologías de la información y las comunicaciones. El uso y apropiación de estos y otros recursos en sectores rurales y, en particular, el uso flexible de aquellos nuevos instrumentos del Estado orientados al cambio tecnológico, generan nuevas relaciones sociales, productos y formas de organización. Consecuentemente, estos procesos tienden a generar nuevas prácticas y nuevos tipos de diferenciaciones sociales y territoriales que, en algunos casos, tienen su origen en diferenciaciones y exclusiones preexistentes.

Frente a la posibilidad de examinar el conjunto de estas políticas desde un punto de vista discursivo, este libro propone, en cambio, interpretaciones que toman en cuenta la experiencia cotidiana de los actores sociales rurales. En ello reside la relevancia de los estudios de caso y una estrategia de investigación orientada a los actores, pues nos permite ir más allá del aspecto discursivo o textual de las políticas, para centrarnos en las consecuencias empíricas de la acción social. Ello no supone homogeneización temática pues la diversidad de perspectivas de investigación nos permite distinguir las políticas en una variedad de situaciones; por ejemplo, aquellas en que las políticas sirven como instrumentos retóricos orientados a seleccionar sólo aquellos actores viables dentro de un esquema que finalmente justifica la reproducción del capitalismo global generando nuevas formas de desintegración y conflicto social; otras situaciones en las que aparentemente se producen nuevas formas efectivas de integración local/global; o finalmente aquellas, y esta es la orientación general de esta compilación, que conducen a la creación de *nuevos objetos políticos* a partir de la definición situada, específica y contingente del *bien público*.

Los trabajos compilados en el presente libro son una selección

de una fructífera semana de discusión bajo el alero del Grupo de Trabajo sobre Políticas Públicas y Desarrollo Rural del VII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural realizado en noviembre de 2006 en Quito, Ecuador. Durante las sesiones de trabajo discutimos intensamente sobre la naturaleza y el carácter de las políticas públicas contemporáneas del sector rural latinoamericano. El debate teórico y los casos que le dieron cuerpo reflejaron la diversidad de temas, aspectos metodológicos y conceptuales que dan cuenta de la naturaleza cambiante de las demandas sociales y las formas de representar, organizar y movilizar las luchas por lo que entendemos como bien público y lo social. La riqueza de los trabajos cumplió efectivamente su rol: nos obligó a cuestionar visiones reduccionistas de las políticas públicas. Definitivamente el Estado no es la única fuente de formulación de políticas. Sin embargo, lejos de encontrar respuestas simples, las implicancias para una agenda de investigación futura es aún incipiente y pueda quizás ser sintetizada en una pregunta crítica que refleja lo tentativo de la discusión: ¿Qué entendemos por políticas públicas en el nuevo escenario latinoamericano?

Las contribuciones de este libro, por un lado, problematizan la jerarquía vertical de la administración y el conocimiento local en la formulación de políticas sociales y por otro identifican configuraciones sociales horizontales con centros de soberanía y autoridad distribuidas en una forma polifacética que cuestionan tanto la democracia parlamentaria como la autoridad centralizada. En otras palabras, esta acción política distribuida reconstituye el entendimiento de lo público a partir de la acción social y por lo tanto conceptualiza la formación de políticas a partir de prácticas cotidianas y creación de instituciones capaces de negociar situadamente la escala de lo local y lo global, y la forma específica, material y simbólica, que adquiere el bien público.

Los artículos de esta compilación nos muestran una situación rural latinoamericana compuesta por nuevos procesos sociales, instituciones y organizaciones importantes de considerar: 1) respuestas a procesos de descentralización; 2) la acción social coordinada a través de la re-territorialización de grupos sociales excluidos de la 'institucionalidad política'; 3) la importancia de la multifuncionalidad del trabajo rural y la reconstrucción del espacio agrario; 4) nuevas configuraciones sociales que redefinen lo público y lo privado y que redistribuyen la acción política; y 5) nuevos procesos sociales que trascienden las fronteras político administrativas pero que tienen íntima relación con la vida rural y local. Todos estos nuevos procesos políticos y sociales

etiquetados, quizás no adecuadamente bajo la idea de 'Nueva Ruralidad', enfatizan sobre todo la necesidad de un cambio de lenguaje que permita analizar y re-pensar teóricamente la reconstrucción del espacio agrario latinoamericano atendiendo su diversidad pero también sacando lecciones de las especificidades de una historia de relaciones funcionales Estado-Sociedad.

Frente a los cambios analizados, la mayoría de los autores demuestran que los actores sociales no se refugian en la pasividad política, por el contrario, tienden a organizarse para reclamar sus derechos como ciudadanos o desarrollar nuevas estrategias de vida y no solamente como productores funcionales de un Estado nacional y neoliberal que descansa en formas de mercado para 'estimular' el desarrollo económico. Lo interesante es que mucha de la actividad local político-organizativa de base surge en respuesta a los procesos de redistribución política del Estado Latinoamericano a través de las diferentes modalidades de descentralización que se han implementado.

El libro está organizado en tres secciones: I) Elementos teóricos para una re-conceptualización de las políticas públicas; II) Territorio y descentralización política; y III) Nuevas configuraciones público-privadas en el mundo rural. Los autores de la Sección I plantean diversos elementos teóricos y metodológicos, basados en estudios de caso, que nos inducen a re-pensar la Nueva Ruralidad Latinoamericana como un proceso en necesidad de nuevos marcos de referencia que vayan más allá del Estado y del mercado. Alberto Arce, en el primer capítulo, plantea que lo social no debe ser visto como la categoría residual de lo político (Estado) o de lo económico (mercado). Lo social es más bien el campo medio en el cual los actores, a través de sus acciones individuales y colectivas, son capaces de influenciar y cambiar lo político y lo económico, algo que el autor denomina provisionalmente como la interacción cívico-social de lo rural. Así, la forma de control sobre el Estado y el mercado pasa por una lucha sobre los derechos ciudadanos y por el respeto de las formas de vida local. Esto, por supuesto, adquiere formas particulares y específicas en las diferentes situaciones y contextos agrarios.

Carlos Amtmann, basándose en un estudio de caso sobre un programa de educación rural, defiende la idea de que la política pública en una economía de mercado, como la existente en el caso chileno, debe mantener su carácter estatal pero, a la vez, entregar espacio y roles a la sociedad civil y a elementos del mercado. Metodológicamente, esto aún es factible a través de la implementación de ciertos programas estatales

que despliegan las capacidades locales para favorecer el encuentro y el funcionamiento social con una economía de mercado.

Sergio Schneider, por su parte, enfatiza las consecuencias sociales de la pluriactividad rural, como una forma social, cultural y productiva que apunta a lograr el desarrollo sustentable de las localidades rurales. Nos presenta la nueva ruralidad brasileña como un proceso heterogéneo y diverso que va más allá de la capacidad productiva local en torno de la producción agraria, y del uso eficiente de los recursos naturales y sociales para lograr el crecimiento económico, sino también en las posibilidades generadas a partir de los vínculos urbanos-rurales. Sin embargo, en su visión no hay excesivo optimismo, por cuanto el Estado no ha sido capaz de capturar estas transformaciones y mantiene una división dicotómica entre agrarismo y desarrollo rural.

La Sección II presenta casos con diferentes cambios sociales asociados a una concepción territorial de las políticas públicas. Por una parte, Hurtado y Suárez nos presentan evidencia sobre el efecto y la importancia de vincular migraciones y re-localización con políticas de desarrollo y, por otra, Rodríguez y Diego, junto con Luján, Tentor y Gamboa apuntan a la existencia de ciertas disfuncionalidades en la implementación de procesos de descentralización. Margarita Hurtado, analizando un fenómeno migratorio en el Petén en Guatemala, cuestiona la capacidad del Estado para generar políticas públicas adecuadas, esto en gran medida por el predominio ideológico de la esfera mercantil impuesta por la aplicación del modelo neoliberal en América Latina. Esta visión, que enfatiza el vacío normativo en ciertos ámbitos de acción pública y que se expresa en la incapacidad de generar políticas es quizás una forma deliberada de hacer política a través de la *inacción*. Retomando las experiencias de pequeñas sociedades de pastores en la Sierra de Ica en Perú, Suárez propone la construcción de políticas de desarrollo rural desde una perspectiva local y regional, que dialogue simultáneamente con lo nacional y lo global en búsqueda de una equidad territorial. En este proceso, el autor destaca a los actores locales como la pieza clave en la construcción de las políticas públicas.

Los procesos de descentralización política han influenciado y constituido nuevas contradicciones y situaciones políticas a nivel local, tal como en este volumen lo demuestra el trabajo de Rodríguez y Diego en un caso sobre descentralización municipal en México. Si bien el proceso de descentralización ha entregado una mayor autonomía política y de planificación de las necesidades locales, ello no siempre ha traído una mayor participación democrática y, a veces, esta estrategia de

descentralización ha sido utilizada por el Estado nacional para la inacción y dejar la responsabilidad política de estos procesos en las manos de los actores locales. Estos procesos e instituciones para la descentralización, tal como ejemplifican Luján, Tentor y Gamboa a través de un caso sobre las Juntas de Gobierno provinciales en Argentina, son muchas veces restringidos debido una falta de recursos que dificulta la solución efectiva de los problemas locales. Sin embargo, a pesar de sus evidentes limitaciones, la descentralización política sí parece ser un proceso que tiene un interesante poder generativo para el tejido social.

La Sección III analiza el surgimiento de nuevas formas de organización público-privada como parte de los procesos que pueden guiar el estudio de las políticas públicas contemporáneas y las nuevas características político-organizativas del sector rural. En este sentido, los casos de Gustavo Blanco en Chile, Luiz Carlos Beduschi y Helena Célia de Abreu en Brasil y Óscar López en Guatemala, son importantes para ilustrar el funcionamiento de estas nuevas configuraciones. Blanco, en un análisis crítico de las alianzas público-privadas en Chile, nos presenta casos que apuntan a la configuración de nuevas formas económicas u organizacionales de intervención no estatal pero no completamente independientes del Estado. Lo relevante es que ellas generan espacios que son activa y deliberadamente adaptados, apropiados o resistidos por parte de los grupos sociales que antes fueron considerados meros recipientes de políticas sin capacidad de acción. Estas nuevas configuraciones sociales parecen estar facilitando la implementación de políticas o quizás ocupando áreas de intervención no desarrolladas por el Estado, dado que basan su funcionamiento en una redistribución de la acción pública hacia ciertos actores locales del mundo rural latinoamericano. Sin embargo, la mayor participación en estos procesos no está exenta de conflictos, tal como lo demuestra de Abreu en su caso sobre el Programa de Educación para los asentados de la Reforma Agraria en Brasil. Las controversias generadas por un proceso político más deliberativo no debe de ser ignorado ya que genera importantes lecciones en los actores locales quienes, tal como lo ilustran los casos de Beduschi en Brasil, tienen la potencialidad de aprender a partir de las interacciones organizacionales, generando espacios para reivindicaciones locales que pueden presionar, cuestionar y mejorar la organización política tradicional.

Óscar López, a través de un caso de gestión comunitaria de concesiones forestales en el Petén, Guatemala, nos presenta evidencia que demuestra la dimensión dual de las políticas de gestión de recursos;

## Introducción

por una parte, genera posibilidades de articulación entre aquellos grupos que acceden organizadamente a los recursos y el Estado y, por otra, genera diferenciaciones comunitarias que eventualmente desestabilizan ciertas prácticas de cohesión social.

En cierto sentido, estas formas organizativas público-privadas pueden visualizarse como un desarrollo paralelo, sin embargo, inspirado por la necesidad de la descentralización política en América Latina y, como tal, son parte del fenómeno de transformación de lo público y de lo político que ha afectado a América Latina desde la década de los 80's.

Para finalizar, queremos señalar que el objetivo de este libro es abrir un debate amplio que permita *imaginar* las políticas públicas orientadas al desarrollo del sector rural latinoamericano y, especialmente, debatir en qué formas los enfoques tradicionales de la cuestión rural y/o los nuevos factores de cambio social y tecnológico son apropiados y transformados por los actores generando prácticas y procesos sociales que tienden a una mayor diversificación de las estrategias de vida y no sólo a una homogenización mediada por los mercados y el Estado. Las propuestas en este libro están unidas por nuestra convicción de lo prolífico que pueden ser unir la imaginación sociológica a las múltiples expresiones que los actores rurales tienen para imaginar las posibilidades de una vida mejor. Sin duda que nuestro anhelo de impulsar el ejercicio democrático de la imaginación colectiva pero situada del bien público, es incipiente pero abre el debate para una serie de preguntas relacionadas: ¿Cuál es la importancia de la sociedad civil en América Latina en la formulación de políticas de desarrollo rural? ¿Qué evidencias empíricas existen para fundamentar una redistribución sobre la responsabilidad del bien público? ¿Cuál es el grado de autonomía de los actores en imaginar lo público de una manera diferente al Estado y al mercado? Y quizás la gran pregunta que queda abierta para futuras investigaciones: ¿Cuáles son los desafíos teóricos y metodológicos que estos cambios traen para la sociología rural latinoamericana?



# SECCIÓN I:

*Elementos teóricos para una  
reconceptualización de las  
políticas públicas*

---



## **Imaginando el objeto del desarrollo social.**

Un campo de acción entre la vida social  
y el proceso político<sup>1</sup>

**Alberto Arce**

### INTRODUCCIÓN

En la era de la globalización, uno de los problemas de la sociología rural ha sido cómo conceptualizar la idea y la función del Estado-nación. Dewey, en 1927, había designado esto como el ‘dónde mirar’ del sociólogo, agregando que si miramos en el lugar equivocado para encontrar lo que consideramos ‘lo público’ quizás nunca se localice al Estado. En otras palabras, lo público existe sociológicamente en relación con el Estado y no con el mercado. Esta posición es indiscutiblemente debatible y tendríamos que preguntarnos por qué lo público es siempre lo que nos puede revelar al Estado. Quizás la respuesta está en lo que Richard Titmuss (1970) visualizó como el rol central de las políticas sociales.

Para Titmuss, las políticas del Estado tienen que responder a necesidades sociales a través del funcionamiento de los servicios de bienestar social. De este modo puede atender a ciudadanos en condiciones vulnerables y que no poseen una adecuada organización para acceder a los recursos de subsistencia y de mejora de vida social (Gil 1973). En este sentido Titmuss es claro: la vida social necesita de políticas públicas que no pueden regirse por la dinámica del mercado (20). En otras palabras, las políticas sociales deben existir fuera o al margen de la lógica del mercado y del acceso privado de los actores a los bienes y servicios. El problema central para el Estado es cómo

---

<sup>1</sup> Quiero agradecer a Laura Viteri, María Dolores Domínguez y Margarita Hurtado por los cuidadosos comentarios y correcciones de estilo a una primera versión de este artículo. Sin embargo, queda decir que las omisiones y errores que aún perduran en el texto son de mi responsabilidad.

distribuir institucionalmente el acceso a recursos públicos escasos, en sociedades en que las necesidades sociales no son las mismas.

Este dilema, por un lado, se debe a los orígenes del desarrollo social de un país, pero también a cómo se ha creado una visión de la política pública para facilitar la interacción social de los elementos públicos y privados que constituyen la vida social y política de una nación. En este sentido, Skocpol y Rueschemeyer (1996) destacan que el enfoque de conflictos de clases, siendo muy importante, quizás nos ha distraído de analizar la importancia de las ideas en las políticas nacionales que han influenciado la relación entre lo público y lo privado. La idea de lo público, como un área de responsabilidad estatal y de políticas esencialmente distributivas, es una visión política en que lo social es conceptualizado como un bien público. Las políticas sociales han identificado y enfrentado fenómenos de la 'vida real'. Uno de los problemas ha sido cómo lograr la inclusión social de todos los miembros de una sociedad que contribuyen y han contribuido a construirla, sin negar la importancia de las relaciones privadas que constituyen a la familia, reconociendo la capacidad creativa individual, respetando la autonomía del individuo y la responsabilidad social del ciudadano en la organización del Estado nacional.

En otras palabras, las políticas públicas actúan dentro de una relación que opera entre las ideas de propiedad y contrato, y de la acción social individual y colectiva. Las políticas públicas son un campo medio de acción social con una dimensión ontológica y semiótica que tiene potencialidad de impacto cívico y de organización de la sociedad (Arce 2003). Es a través de las políticas públicas como se transforman las funciones administrativas del Estado, las agencias institucionales y las relaciones sociales que 'imaginan' el objeto del desarrollo social de una forma diferente.

Las transformaciones del Estado-Nación deben entenderse de acuerdo a cómo las políticas públicas contribuyen a re-organizar la sociabilidad de los actores. Los grupos sociales a través de sus demandas dan forma a lo público, y es en la diversidad de intereses que movilizan a los individuos como se re-construye finalmente el tejido de una sociedad. El objetivo de este primer capítulo es explorar la naturaleza organizativa de las tensiones que encapsulan las políticas públicas, especialmente en su dimensión neo-liberal, para analizar cómo el objeto del desarrollo social, especialmente en el sector rural,

sufrió transformaciones radicales dentro de la nueva visión del 'bien público'<sup>2</sup>.

## LO PÚBLICO EN EL ESPACIO RURAL DE AMÉRICA LATINA. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

Lo público hoy en día ofrece un panorama poco alentador en el continente. América Latina en términos de indicadores de desarrollo humano parece avanzar considerablemente hasta los inicios de los años ochenta. Sin embargo, la crisis de la deuda externa golpeó duramente a la mayoría de los países de la región, aumentando la población que vive en condiciones de pobreza. También, en términos políticos, generó un cambio radical en lo que atañe a la naturaleza del modelo de desarrollo social que se había seguido hasta entonces. El neo-liberalismo y las políticas de ajuste estructural transformaron el rol del Estado. El continente es hoy uno de los más desiguales en términos de distribución del ingreso, a pesar de mostrar un nivel de ingreso por persona, expectativas de vida, mortalidad infantil, niveles de alfabetización y acceso a recursos hídricos mucho más altos que el Sub-Sahara Africano y el Sur de Asia (Gilbert 1997).

En 1990, 39% de los habitantes de las ciudades latinoamericanas vivían en condiciones de pobreza, mientras que en el espacio rural lo hacían un 61% de la población rural del Continente Latinoamericano. La población rural considerada en condiciones de pobreza, era de un 43%, comparado con un 31% en el sector urbano (Gilbert 1997). En este sentido no hay dudas que durante los últimos veinte años el número de personas en condiciones de pobreza ha aumentado en términos absolutos y relativos (Pfeffermann y Griffing 1989). Esta información es importante para explicar por qué la reducción de la pobreza hoy todavía es uno

---

<sup>2</sup> Este texto se refiere a procesos que afectaron de diferentes maneras a todos los países de América Latina, sin embargo, las ilustraciones provienen solamente de algunos casos que el autor seleccionó, porque conocía mejor o por que tuvo acceso a información. El artículo no considera la problemática étnica y menciona muy brevemente los efectos políticos de los post-conflictos armados que afectaron a varios países en la región. El objetivo no es entregar una visión totalizante del proceso político público en Latinoamérica, sino que indicar ciertos puntos claves que parecen novedosos para una reinterpretación de lo rural y lo social dentro de lo público.

de los mayores desafíos públicos de la región.

Por otro lado, la actividad agrícola ha disminuido su importancia en el producto interno bruto, de un 55% en 1950 a un 35% en 1980 (PRELAC 1982). Además, el desarrollo urbano ha generado empleo de una forma muy lenta y esporádica. Esta falta crónica de empleo se agravó durante el año 1982, afectando tanto a los sectores rurales como urbanos. A esta situación, contribuyó la recesión económica y la competencia internacional que afectó duramente a los diferentes sectores productivos. Sin embargo, y a pesar de que la actividad agropecuaria ha perdido peso relativo; la agricultura, como las actividades económicas rurales continúa siendo una fuente importante de empleo (Long y Roberts 2005). El sector rural ha concentrado tradicionalmente la atención de las políticas públicas, primero en el problema social de la concentración de la tierra y, segundo, en la extrema pobreza todavía localizada como cicatriz social en el espacio rural latinoamericano.

## **DESARROLLO Y ESPACIO RURAL: LA REFORMA AGRARIA**

Desde la década de 1930 hasta principios de la década de los setenta, la mayoría de los países optaron por una estrategia económica de crecimiento basada en la sustitución de importaciones. Esta estrategia tenía como objetivo desarrollar la industria nacional y el Estado era el factor central de la coordinación de este proceso. Las políticas públicas se orientaron a introducir una transición socio-económica de una sociedad agraria a una sociedad de manufactura industrial. Este cambio planteó dilemas sociales y políticos substanciales, y las políticas públicas abordaron con reformas sociales y productivas los cambios necesarios para impulsar el desarrollo económico, aceptando que era responsabilidad política del Estado la redistribución de recursos para combatir el atraso cultural y la pobreza.

En este contexto, la distribución de la tierra constituyó en la década de los años sesenta una prioridad de la modernización. El objetivo era que los sectores marginales se integraran en la economía para contribuir en la construcción de la nación moderna. El Estado utilizó una retórica de fortalecimiento comunitario populista para justificar la distribución de créditos como instrumentos sociales, y comenzar la institucionalización de la provisión de recursos a pequeños

y medianos productores urbanos y rurales. El objetivo era hacer circular 'dinero-blando'<sup>3</sup> para expandir el mercado a todos los rincones del continente; pero también propiciar la integración social de diferentes sectores sociales y regionales. En este sentido, la distribución de la tierra adquirió un significado de política social dentro de un proceso de desarrollo industrial moderno y democrático.

La reforma agraria se presentó como un programa que promovía la integración del espacio rural en el resto de la sociedad. Esto hace emerger al sector rural de un largo período de inactividad económica y aletargamiento político para integrarlo en un proceso de progreso de industrialización y democratización política. La sociedad rural, que hasta ese entonces había estado organizada bajo relaciones culturales oligarcas y patrimoniales de un sistema político esencialmente clientelista, fue removida desde sus bases con la distribución de la tierra. Asimismo, es transformada por las expectativas de la industria naciente y la producción de imágenes públicas de la vida 'moderna', amplificadas y difundidas por los actores sociales que participaron en el proceso de migración rural al sector urbano.

Cabe destacar que la reforma agraria como forma política de acceso a recursos productivos, tiene una historia anterior a la década de los sesenta en América Latina. La primera reforma agraria se implementa en México en las primeras décadas del siglo veinte, mientras que en Bolivia y en Guatemala se materializa en el año 1952, transformándose en símbolo de justicia social que paulatinamente adquirió la característica de herramienta política pública para dinamizar la sociedad y la economía. En la década de los sesenta la reforma agraria es utilizada como parte de una estrategia que incentiva el crecimiento económico industrial, la movilización de recursos y la fuerza de trabajo. En países como Chile, la política pública inicia una serie de cambios sociales acumulativos que van desde la distribución más equitativa de la tierra a una expansión de los servicios de bienestar social y del ingreso familiar. El objetivo era la incorporación del campesino y del pequeño productor rural al mercado agrícola y a la sociedad. En este sentido la reforma agraria fue vista como un bien público de cambio social.

---

<sup>3</sup> Por dinero blando me estoy refiriendo a una práctica estatal de hacer circular dinero sin una fiscalización 'racional', el objetivo era integrar a la población a un mercado incipiente que aún operaba con diferentes racionalidades y lo comercial, si bien importante, aún no era lo fundamental. Es así que al otorgarse créditos de fomento con un criterio social más que económico, se buscó la integración económica de la población rural al mercado nacional.

En el caso chileno, con la reforma agraria, el espacio rural en los años 1960 comenzó a recibir los beneficios sociales que otros sectores de la sociedad ya estaban recibiendo desde 1925.

Si bien no todos los países latinoamericanos implementaron la reforma agraria o expandieron los beneficios sociales, durante la década de los sesenta el bien público se entendió como el desarrollo humano de la sociedad. En otras palabras, las políticas de educación, salud y vivienda fueron estratégicamente entendidas como subsidios necesarios para el desarrollo industrial y moderno de la sociedad latinoamericana, pero también como apoyo social a la fuerza de trabajo rural y a la producción barata de alimentos para el sector urbano y la industria.

El Estado reguló, financió e implementó estas políticas públicas, con una cobertura casi universal y sin tener muy claro cuáles serían sus efectos y los beneficios. En el caso de Chile, el proceso de reforma agraria se dio por terminado con la dictadura militar (1973-1989) que se orientó a la construcción de un sector agrario moderno; para esto la estrategia gubernamental basó su política en asignar al sector rural reformado la propiedad individual a la tierra<sup>4</sup>.

Un caso interesante, aunque opuesto al chileno, fue el peruano. A finales los años sesenta, la distribución de la tierra fue impulsada desde el Estado por un grupo de militares nacionalistas y desarrollistas. El discurso sobre la necesidad de la reforma agraria, desbordó los márgenes estatales del acceso a la tierra y de la producción del campo. El discurso fue re-interpretado por los campesinos del Norte del Perú, en la importancia de la justicia comunitaria. Esta re-localización del discurso agrario estatal, en el bien público de la justicia rural detonó un proceso social y político que destacó la integración social del indígena como ciudadano peruano. El discurso agrario y la reinterpretación del discurso actuaron como lubricantes cívicos para organizar una contratendencia a la idea productivista de la reforma agraria; en los años setenta se inició un movimiento social, las rondas campesinas (Starn 1999). Este movimiento logró sanear el sistema de justicia nacional

---

<sup>4</sup> En Chile, a las familias campesinas se le entregaron 41% de la tierra, 26% de la propiedad volvió a los dueños originales que habían sido expropiados, 16% de la propiedad reformada fue rematada en subasta pública y el 9% fue entregado a instituciones públicas. Paradójicamente, el caso chileno presenta a la reforma agraria de los gobiernos democráticos y posteriormente a la dictadura como parte de una continuidad que se orientó a la constitución un sector agrario moderno y empresarial (ver Bellisario 2007).

y el reconocimiento del multiculturalismo como un factor central de la reconstitución política del Estado peruano (García 2005). Las rondas campesinas establecieron un orden territorial que se expande del Norte al Centro y Sur peruano y que se mantuvo independiente del movimiento guerrillero “Sendero Luminoso” pero también del ejército peruano. Durante los años ochenta, esto contribuyó a crear una imagen de acción cívica-campesina que formó parte importante del proceso de democratización institucional y de integración ciudadana, y que logró desarticular el orden autoritario y oligarca del gamonal<sup>5</sup>. Este proceso de integración política y social que duró aproximadamente veinte años, contribuyó en el proceso de pacificación política del país y redefinió la idea del bien público y de Estado peruano.

En Perú, la distribución de la tierra, la lucha política en contra de la violencia y la idea de la justicia comunitaria crearon ‘nuevas’ tensiones políticas que explican el desarrollo semi autónomo de estrategias de vida campesina del aparato del gobierno. Las prácticas locales hacen de procesos como la migración formas de subsistencia de los pobladores rurales. Las prácticas de movilidad de los campesinos durante el conflicto armado (migración rural urbana), se transforman en prácticas que contrarrestan la vulnerabilidad de las familias en la década de los noventa (post-conflicto), asegurando la supervivencia económica del grupo familiar.

A pesar de las diferentes experiencias políticas, los casos de Chile y Perú nos indican que el gobierno, a través de la redistribución de recursos, es el que inició reformas políticas y económicas, pero en este proceso, la integración social del sector rural al resto de la sociedad desarrolló su propia dinámica social que re-definió el bien público como justicia rural, afectando la naturaleza del Estado nacional que tuvo que reconocer la existencia política de los sectores rurales más vulnerables del Perú. El análisis de la reforma agraria como política pública nos ilustra un proceso de tensiones y profundos cambios políticos (ver McClintock 1980).

---

<sup>5</sup> Gamonal: término local para designar al grupo oligarca más conservador y violento en el sector rural peruano. El gamonal usa la violencia como un instrumento de control visual del territorio. Inserto entre la población indígena, pero identificándose como parte de la cultura española y católica, ejercía el poder a horca y cuchillo en una forma independiente del gobierno central (ver Poole 1988).

## TECNOLOGÍA Y POLÍTICAS

Durante los años setenta la política pública rural se basó en la difusión tecnológica asumiendo que ésta traería beneficios productivos que transformarían la realidad agraria, consolidando los cambios sociales iniciados con la reforma agraria. México fue uno de los países que adoptó la política de la difusión tecnológica, quizás porque la distribución de la tierra había comenzado en 1910. En este sentido, el caso de México es un caso importante para examinar los beneficios sociales de la extensión tecnológica como bien público.

México adopta los avances tecnológicos de la revolución verde durante el período 1960-1985, generando 455 variedades de semillas mejoradas para cultivos importantes. Las ventas de semilla certificada para el maíz alcanzaron al 10%, para el frijol 12% y un 40% y 56% para el trigo y el arroz, indicando la rápida transición de una economía campesina a una comercial (De Janvry *et al.* 1995). La introducción de tecnología y mecanización tenía como objetivo desarrollar un sector agrícola empresarial, capitalista y moderno. La metáfora del paquete tecnológico y la labor realizada por los servicios de extensión agrícola estatal, fueron el eje central en la difusión del conocimiento de las semillas de alta productividad y en la extensión de la agricultura de riego.

En síntesis, la política pública del sector agrario mexicano se construye durante el período 1980-1985 alrededor de la racionalidad científica que se suponía resolvería problemas sociales como la falta de alimentos y empleos, y mejoraría los ingresos de la familia campesina. La tecnología fue vista como un paliativo que evitaría la necesidad de transformar las bases de acceso a recursos productivos como irrigación y suelos. Esta política se complementó con una serie de estudios que habían argumentado que el pequeño productor agrícola era racional y económicamente eficiente (Schultz 1964).

México organizó la alianza para la producción y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), este fue el programa más importante del continente latinoamericano como política pública. Éste favoreció a pequeños campesinos en áreas ecológicas desfavorecidas, por ejemplo productores de maíz en áreas de secano (Arce 1986). El objetivo fue integrar productores campesinos en una estrategia política nacional para garantizar el bien público de la autosuficiencia alimentaria mexicana.

Durante este programa se intentó maximizar la capacidad productiva de la tierra y se comenzó a plantear que la reforma agraria estaba

prácticamente terminada. La nueva fase se caracterizó por incrementar la productividad agrícola. El factor productivo se integró como parte del desarrollo rural y la política intentó redefinir el papel del ejido, de una forma de vida colectiva a una unidad agraria productiva. La experiencia del SAM expandió los beneficios sociales: el seguro de vida campesino y el seguro de los cultivos. Estos beneficios contribuyeron a disminuir el riesgo entre los pequeños agricultores. En su dimensión nacional el SAM organizó una política nacional de subsidios subordinada al incremento productivo de los granos básicos y el crédito se dirigió a la obtención de logros específicos, extendiendo la idea del bien público al desarrollo social y productivo del campo.

En la implementación del SAM podemos apreciar los primeros inicios del proceso de descentralización política de los servicios públicos. En este modelo, el Estado inició, reguló y financió los programas rurales. La diversidad política y ecológica de México, pero también las diferencias entre ejidos y ejidatarios generó una enorme complejidad a los programas tecnológicos y a las innovaciones de apoyo institucional. Durante el programa del SAM no cabe duda que el bien público se conceptualizó como apoyo a la vida social del sector rural y en la guerra a la pobreza.

Este período de inversiones estatales y expansión del 'desarrollo', como bien público rural, terminó abruptamente en marzo de 1982, cuando México admitió que no era capaz de continuar pagando la deuda externa. En esta emergencia financiera, políticas de estricto control monetario y fiscal generaron un proceso de salida del capital internacional; mientras que el crecimiento económico prácticamente se paralizó en la década de los ochenta. México se transformó en el símbolo de una crisis generalizada que en diferentes niveles afectó al continente latinoamericano, justificando una transformación radical del contenido y orientación de las políticas públicas y de la naturaleza del Estado nacional.

## CRISIS, NEO-LIBERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

Entre los años 1982 a 1989 se calcula que el crecimiento del continente latinoamericano disminuyó aproximadamente en un 4% (Gilbert 1997). Los Estados nacionales, bajo la dirección del Fondo Monetario Internacional, adoptaron una serie de programas de ajuste económico, cambiando de raíz el modelo de sustitución de importaciones industriales. El nuevo modelo se orientó hacia la

exportación de productos nacionales con ventajas comparativas; el objetivo era responder eficientemente a las demandas de los mercados globales. Este modelo neo-liberal fue adoptado en países tan diversos como Chile, Argentina, México, Bolivia y Perú por mencionar solo algunos. A pesar de sus diferencias la única similitud fue la posibilidad de establecer políticas macroeconómicas de estabilización y la postergación del bienestar social de la población.

La pobreza urbana se incrementó en las ciudades de un 36% en 1985 a un 46% en 1990 (Gilbert 1997). El desempleo y la inflación golpearon duramente el poder adquisitivo de las familias campesinas. Se calcula que durante los años ochenta, el ingreso real disminuyó en un 29% en Perú, 21% en Argentina y 20% en Venezuela (Gilbert 1997). Esta situación extremadamente crítica, permitió el desarrollo del sector informal de la economía y las formas de cultivo ilícito, como la coca, que se expandieron en Perú, Colombia y Bolivia (Tullis 1995; Arce y Long 2000). En 1990, entre el 61 y el 64 por ciento de los habitantes rurales se encontraba viviendo debajo de la línea de la pobreza (FIDA 2001).

La situación de crisis fiscal generalizada determinó que los gobiernos latinoamericanos comenzaran a redefinir el bien público y la reforma agraria se dio por terminada<sup>6</sup>, para comenzar con la modernización neo-liberal del aparato administrativo que analizaremos en la siguiente sección. La distribución de recursos públicos se orientó a activar la responsabilidad social del sector privado y desarrollar las posibilidades del mercado. En síntesis, el ajuste del gasto fiscal, la reducción de las responsabilidades públicas, la privatización de los servicios de extensión agrícola y la disminución del crédito rural se vuelven las herramientas para re-definir el bien público y el papel de las políticas estatales; este proceso cronológicamente se ubica desde mediados de los años ochenta y la década de los noventa.

El bien público se re-define como parte de una estrategia en que el bienestar social de la población, se entendió como dependiente de la participación organizada y de la demanda cívica local para acceder a los servicios públicos. La idea central fue movilizar las capacidades de los actores sociales para utilizar recursos con criterios de eficiencia, sustentabilidad y equidad, rompiendo la dependencia con el Estado,

---

<sup>6</sup> En esta perspectiva los casos de Chile y México son interesantes para entender los efectos del neo-liberalismo y la importancia de la propiedad individual en el sector rural latinoamericano.

sus políticas y la acción de las agencias administrativas. El bien público se imaginó y se articuló con un proceso de integración social que iba más allá del acceso a la tierra y a la tecnología, y esencialmente como responsabilidad individual y no del Estado nacional.

El objeto del desarrollo social comenzó a construir un campo de acción que destacó la importancia de la movilización de valores intangibles. En esta perspectiva, la agencia de los actores individuales se concibió como uno de los factores más importantes de la visión neoliberal. La habilidad y la capacidad creativa de los actores fueron entendidas como factores importantes de participación en el mercado, pero también, la responsabilidad individual iba a determinar la naturaleza social de las relaciones contractuales con el mercado. La vida social para regenerarse económicamente necesitaba de un proceso de autonomía cívica y política del Estado, que históricamente había sido proteccionista y desarrollista.

Los gobiernos latinoamericano iniciaron institucionalmente un proceso de reformas que se orientó a disminuir la 'dependencia política' de la sociedad civil de las políticas públicas del Estado desarrollista. La influencia neoliberal, de corte utilitario, enfatizó en el discurso social y la corrupción institucional como el factor social que justificaba los cortes de inversión pública. La corrupción institucional y la manipulación política, fueron presentadas como el detonante de la crisis de la deuda externa y del fracaso de las políticas públicas que impulsaron el desarrollo social. La solución fue la reducción de la actividad estatal y de la inversión pública.

El Estado se comprimió, su función se redujo a garantizar y proteger los derechos individuales sobre la propiedad y las personas, garantizando diversas opciones de vida que el mercado económicamente reproduciría. El Estado tradicionalmente protector del bien público se transformó en el Estado facilitador de nuevas formas institucionales y de asociaciones privadas. Contratos voluntarios, entre formas de gobierno descentralizadas y organizaciones de la sociedad civil, dieron forma colectiva y organizada a una heterogeneidad de intereses individuales que mostraba una creciente movilidad social. En esta redefinición del bien público, nuevamente, el caso mexicano es uno de los más ilustrativos en América latina por la naturaleza de las transformaciones institucionales.

## REFORMAS INSTITUCIONALES Y DESCENTRALIZACIÓN: EL CASO MEXICANO

La políticas de acción del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988), de reordenamiento económico y de cambio estructural (ver De la Madrid 1983), estableció el bienestar social rural como parte de un proceso de reformas sociales que iba más allá de la redistribución de la tierra. Las políticas públicas fueron entendidas como símbolos de la seguridad jurídica al individuo y su propiedad. El gobierno de M. de la Madrid apoyó la producción agrícola eficiente y orientada a la comercialización. En otras palabras, fue en el conjunto de las reformas públicas donde encontramos la transformación del Estado y su orientación política a movilizar la participación ciudadana hacia una interacción con el mercado. En esta interacción se visualizó el desarrollo del 'nuevo' sector rural, y el contexto público normativo comenzó a valorizar la propiedad individual y la responsabilidad cívica de los campesinos<sup>7</sup> de participar independientemente, para lograr un desarrollo social, que a la vez transformara la naturaleza política del Estado mexicano.

Este proceso de individualización se experimentó bajo diferentes formas en América Latina y en casi todos los casos se orientó a limitar la distribución de los recursos públicos, pero al mismo tiempo, imaginó el objeto del desarrollo social como el resultado de la movilización y circulación de recursos 'que yacían acumulados en las localidades' (De Soto 1989) y que las políticas públicas neo-liberales pondría en acción.

Lo social se redefinió durante los años 1990 como parte de una visión contemporánea del capital, en el cual la reconstrucción de las economías locales era posible con la movilización de capacidades y habilidades locales inactivas, que se suponía, existían en una forma latente en la sociedad. El proceso de individualización, basado en la propiedad de la tierra y en la responsabilidad social del actor, era el ambiente de la transformación pública y del Estado. En México, mientras esta fuerza transformadora se manifestaba en la crisis de los partidos políticos, las políticas públicas tradicionales continuaron por un tiempo limitado. Los precios de garantía se mantuvieron transitoriamente, para que la producción agrícola no se paralizara y los subsidios se redujeron paulatinamente. Sin

---

<sup>7</sup> Es interesante destacar que durante este mismo período, Chile -bajo dictadura militar- también lleva a cabo este proceso político orientado a la individualización de la propiedad y de la responsabilidad social (ver Bellisario 2007).

embargo, el productor agrícola vio reducirse el monto real de los precios que recibía por sus productos y el crédito oficial disminuyó, mientras que la política de privatización de los servicios públicos se orientó a aumentar la responsabilidad privada en el proceso generalizado de la movilidad de los recursos naturales, sociales y productivos.

En México se calcula que el porcentaje de la inversión pública destinado al sector agrícola disminuyó de un 10.5% en 1982 a un 6.0% en 1988 (Steffen 1991; Grupo Interagencial Rural-México 2007). La nueva concepción del Estado en México comenzó a delinearse con la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). La modernización neoliberal del Estado incluyó la transformación del campo como un aspecto prioritario, pero también como un factor importante para el desarrollo competitivo de la economía mexicana. La transformación rural tenía como eje central un productor agrícola autónomo y el gobierno reconoció jurídicamente la propiedad individual de la tierra en la modificación el artículo 27 constitucional, dando con esto por terminada la reforma agraria mexicana en 1992; esta estrategia política culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En el caso mexicano y en América Latina en general, el énfasis de las políticas públicas fue la capitalización del campo para mantener la vida social y 'comunitaria' rural. Pero también fue destacar la importancia de la asociación voluntaria de productores. Es en la asociación social para competir donde se vio la potencialidad económica de las unidades rurales productivas modernas. Este proceso de modernización agraria se ejecutó a través de acuerdos directos entre el gobierno y las organizaciones de productores, en lo que se llamó los acuerdos de concertación. Estos convenios establecieron compromisos entre el poder ejecutivo y las organizaciones campesinas en términos puramente productivos y financieros, activando el proceso de descentralización de la 'llamada' democratización de la planificación de la política pública (en México es con el gobierno de Salinas cuando se implementó el Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL). El objetivo de los programas fue construir bolsones de consenso social, una racionalización de la acción pública y la descentralización administrativa. La reforma administrativa gubernamental se implementó, con diferencias, en la mayoría del continente latinoamericano y su objetivo fue la redistribución de la 'responsabilidad social' y política, que antes se había concentrado en el Estado nacional y desarrollista.

La idea de los liberales neo-institucionales fue facilitar opciones

sociales a través del diálogo, para construir instancias horizontales e independiente del Estado nacional, generando sinergias sociales para la movilización del 'capital social' entre el gobierno y los ciudadanos. Es así que la reforma administrativa, transfirió poder de coordinación hacia los gobiernos regionales y locales. En el caso de México, la descentralización administrativa para el sector rural alcanzó su mayor impacto durante la gestión del presidente Zedillo (1994-2000).

La Alianza para el Campo, su principal programa, incluyó la des-centralización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Social (SAGAR). El Gobierno central mantuvo la formulación, evaluación y supervisión de las políticas, así como lo correspondiente a programas de sanidad y coordinación de los programas especiales. Sin embargo, desde 1996, los Estados regionales se hacen cargo de la mayoría de las funciones operativas de la ex-Secretaría de Agricultura. La reforma del sector público, que había comenzado trece años atrás, finalmente confirió un espacio de acción política a la región administrativa y al municipio. Los problemas fueron cómo desarrollar la capacidad organizativa y administrativa necesaria, especialmente en los municipios rurales que no tenían recursos suficientes para desarrollar capacidad de gestión y eficiencia.

La participación del municipio en la elaboración de los planes de desarrollo significó involucrar a la población local. El municipio se convirtió en un lugar social importante para movilizar recursos e impulsar desarrollo local. El movilizar y distribuir recursos tornó al territorio local en un punto álgido de contradicciones políticas, pero también se transformó en un lugar de concertación en donde las dependencias federales comenzaron a elaborar los planes sectoriales, utilizando las redes sociales que generaban actividad económica y la re-valorización de los bienes y servicios rurales locales. La descentralización, por lo tanto, tenía como objetivo facilitar alianzas entre las diferentes formas de propiedad y el capital para desarrollar el territorio rural. En México, la reconstrucción de la administración pública se enfrentó con el problema de la jerarquía vertical de poderes y la subordinación de lo local a lo nacional y esto dificultó la actividad municipal. Los representantes de los municipios fueron vistos como agentes del gobierno central y ejecutores de las políticas nacionales y no siempre legítimos representantes de la colectividad social del municipio.

En síntesis, las políticas agropecuarias del gobierno Mexicano, ilustrativas de los cambios institucionales que durante los años ochenta y principios de los años noventa se realizan con diferente intensidad en

Latinoamérica, estuvieron orientadas a disminuir la intervención directa del Estado desarrollista y facilitar espacios de concertación para que el capital privado, nacional y extranjero, generara alianzas y se integrara a la población local a proyectos productivos rentables y competitivos. Sin embargo, en contra de la visión neo-utilitaria liberal, las reformas fiscales no lograron extirpar la corrupción institucional, el capital nacional y extranjero no llegó al campo y la descapitalización del sector agrícola generó nuevas tensiones políticas y problemas sociales (Vidaurrázaga 2003).

México, uno de los países que adoptó con más entusiasmo las políticas neoliberales en América Latina, comenzó a sentir el impacto social de la transformación del Estado, por ejemplo, en el aumento de la desnutrición y la anemia infantil en el sector rural, como causa de muerte para niños menores de un año, elemento que había disminuido durante décadas, y que comenzó nuevamente aumentar de un 1% en 1980 a un 5% en 1988 (Brachet-Márquez y Shenader 1974). En otras palabras, a pesar de las reformas políticas, la población rural seguía siendo parte de la tensión entre el bien público, como distribución de recursos, y la redefinición ideológica neoliberal del Estado, como resultado de la actividad empresarial de corte capitalista popular. En otras palabras, lo público como acción política, si bien había liberado capacidades locales para facilitar que los individuos se hicieran responsables y participaran del desarrollo social, esto no fue condición suficiente para aliviar a la pobreza. La pobreza como problema público requería de algo más que la imaginación del capital, en su dimensión social de mercado accesible y participativo.

## LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES

Al finalizar los años ochenta un nuevo tipo de intervención social comienza a ganar popularidad, estos son los fondos de inversión social. Aparecen como recursos públicos que se distribuyeron a la población bajo la forma de contribuciones a la comunidad para proyectos de desarrollo pequeños, identificados, preparados e implementados por actores locales, grupos comunitarios, municipalidades y organizaciones no gubernamentales (ONG).

Van Domelen (2006) describe estos proyectos como una forma nueva de distribuir recursos sociales. Orientados a mejorar la infraestructura social (escuelas, policlínicos, sistemas de agua

potable, etc.), inversión productiva (micro-crédito y proyectos que generen ingresos familiares), el bienestar social (campañas de nutrición y alfabetismo, educación de jóvenes y apoyo a ciudadanos ancianos y a personas con impedimentos físicos) y desarrollar la capacidad para identificar e implementar programas de desarrollo (educación para las bases organizadas de la comunidad, y para las organizaciones no gubernamentales y para los gobiernos locales), estos fondos fueron vistos como una forma de aliviar los peores efectos sociales de las políticas de ajuste económico.

En América Latina el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comunidad Europea invirtieron más de US\$ 2 billones en 18 países desde finales de los años ochenta; Tandler (2000) plantea que estos proyectos fueron vistos como la solución para entregar a las comunidades pobres, principalmente en el sector rural, proyectos que pudieran generar desarrollo y bienestar social. Con una orientación comunitaria, fueron diseñados con los actores locales, y como resultado de consultas participativas, para hacer llegar de una forma efectiva recursos públicos a los sectores realmente más pobres y vulnerables de la sociedad.

El objetivo era apoyar el desarrollo de los grupos locales que estuvieran interesados en generar ingresos a través de actividades empresariales de pequeña escala; los grupos, en una forma independiente, serían capaces de sobrevivir y eventualmente expandirse en el mercado. En otras palabras, estos proyectos estaban orientados a mejorar las condiciones de vida urbana y rural, pero por sobre todo proporcionar empleos, dentro de la política neoliberal de desarrollar las potencialidades de los individuos en una forma independiente del Estado.

Los fondos de inversión social entregaron apoyo a los sectores más pobres, abriendo oportunidades y entregando capacidades a los productores rurales, fortaleciendo sus potencialidades de administración y participación en el mercado. Estos proyectos estaban dirigidos a grupos de al menos 5 personas con ciertos elementos homogéneos: situación socio-económica, territorial y condición medioambiental. Se esperaba que las personas estuvieran interesadas en desarrollar actividades rurales 'no tradicionales' (aumentar el valor de los cultivos locales, desarrollar productos agro-industriales, generar agroturismo y servicios agrarios) y motivadas a generar ingresos familiares que incrementaran el valor de las actividades rurales existentes. La idea de los proyectos fue generar ingresos complementarios y coordinación entre los miembros del grupo

que recibían los beneficios sociales.

En resumen, las políticas públicas que hoy día encontramos en América Latina han cambiado en una forma fundamental a las que existían anteriormente a los años ochenta. A mediados de los años ochenta, el proceso económico de ajuste estructural planteó la necesidad de abordar la reducción de la pobreza y para esto identificó como prioridad estimular la potencialidad creativa empresarial de los productores rurales viables, transformándose el mercado en el símbolo que justifica la asignación de recursos públicos a grupos sociales vulnerables, en un claro reverso a la idea de las políticas sociales de Titmuss (1970).

Este cambio de orientación de las políticas públicas de bienestar social, fue parte de la creencia de la necesidad de activar la participación de la sociedad civil, pero también de resolver ‘problemas’ sociales con metodologías administrativas públicas nuevas. La pobreza fue imaginada por los expertos, como el objeto que había sido el resultado de la centralización administrativa y de dependencia política de los ciudadanos del Estado desarrollista y, por sobre todo, un subproducto de la corrupción institucional. El neoliberalismo vio en la separación de los beneficiarios de los programas estatales y en la disminución substancial de la inversión pública, la solución a los problemas de falta de bienestar social y pobreza.

Los cambios en el sector público, el papel de las organizaciones no gubernamentales y la activa participación de las asociaciones civiles estuvieron dirigidos a la reforma institucional de la administración pública. El desarrollar formas de empleo local para los sectores pobres, dentro de los márgenes de la nueva institucionalización, integró a las comunidades rurales con el resto de la sociedad, satisfaciendo las necesidades básicas del área rural. Esto fue lo que sucedió en el caso chileno; para tal efecto se creó una institución que actuó directamente bajo la dirección del presidente, vía del Ministerio de Planificación de Chile, y que fue autorizada para firmar acuerdos con diferentes Ministerios movilizand recursos públicos para la reducción de la pobreza en conjunto con una variedad de organizaciones sociales (grupos de vecinos, universidades, clubes de deportes, etc.).

Estos proyectos movilizaban recursos públicos, pero tenían que buscar complementos de financiamiento en organizaciones de desarrollo internacionales, empresarios locales, nacionales e internacionales. El objetivo era crear alianzas que contribuyeran a resolver el problema de la pobreza en una forma horizontal y no vertical como había sido en el pasado. En este nuevo contexto, las políticas públicas se re-conceptualizan como una categoría del mercado y de la actividad cívica, pero no del Estado nacional.

Los fondos de inversión incorporaron las ideas neo liberales de la movilidad de recursos y habilidades locales como parte de una nueva política pública de bienestar social, en esto se integraron símbolos del proceso de individualización y de las asociaciones comerciales. La orientación social fue maximizar los recursos intangibles, en un proceso que trató de construir pequeñas colectividades de empresarios integrados al mercado, en una nueva representación social del significado del bien público.

## ESCENARIOS RURALES CONTEMPORÁNEOS EN AMÉRICA LATINA

Los cambios de la administración pública, los efectos de la política económica neo-liberal y el proceso de re-definición del bien público influenciaron profundamente a los actores rurales en su vida cotidiana. Las prácticas agropecuarias y las formas de vida tuvieron que re-organizarse de acuerdo a las posibilidades que ofreció el objeto del desarrollo social. En esta última sección exploraremos brevemente como algunos de estos componentes re-constituyeron los espacios rurales, generando una diversidad de trayectorias agrarias, que hoy día forman parte de los escenarios rurales contemporáneos en América latina.

### *Diversidad ocupacional*

En un estudio realizado en Perú, en la comunidad de Pucara, provincia de Huancayo, por los años setenta, fue posible detectar que el patrón ocupacional de la comunidad rural comenzaba a tener rasgos altamente diversificados. La ocupación no agropecuaria era muy importante para complementar la actividad agrícola: un 87.9 % de los jefes de familia declaró practicar agricultura con otra actividad, mientras que un 17.4% se dedicaba exclusivamente a la agricultura. La combinación de la actividad comercial y la agricultura resultó ser mayoritaria (52.3%) en la muestra de las 124 familias de la comunidad (Arce 1981). Asimismo, otros estudios en Perú han destacado la importancia de la migración rural a los sectores urbanos y hacia los empleos que ofrecen los mercados de trabajo transnacionales (Altamirano 1991).

De estos estudios se desprende que la diversidad ocupacional

en las comunidades rurales, la migración a las ciudades y al extranjero ha constituido históricamente un puente muy importante para entender la interacción entre el espacio rural y el espacio urbano. Este proceso movilizó fuerza de trabajo y generó nuevas posibilidades ocupacionales, servicios y productos en el espacio rural, a la vez que ha profundizado las relaciones mercantiles y disocia paulatinamente la vida social rural de la actividad exclusivamente agropecuaria. En este sentido, los estudios sobre la pluriactividad agrícola en el medio rural latinoamericano (Neiman y Craviotti 2006) han destacado lo importante de este proceso para la Argentina, Uruguay y Brasil, en donde las actividades rurales no agropecuarias suplementan, principalmente desde 1990, una parte importante de la manutención de la vida familiar rural y comunitaria.

Las reformas neo-liberales contribuyeron a una movilización extrema de recursos y personas en los espacios locales, constituyéndose nuevos mercados laborales y profundizándose la diferenciación social y las relaciones mercantiles. Diferentes mercados laborales re-valorizaron el trabajo rural familiar, la fuerza laboral estacional y el trabajo de los inmigrantes. Esta re-valorización del trabajo rural, abrió oportunidades de ocupación externas a la familia rural y atrajo actividades económicas no agropecuarias al territorio rural, por ejemplo, el ensamblaje de productos semi-industrializados, como en el caso del calzado en el sur del Brasil (Schneider 2006)<sup>8</sup>. Por otro lado, también el trabajo rural se incorporó al desarrollo de los nuevos nichos de mercado de alto valor agregado, como fue el caso de la producción hortícola y de fruta fresca.

Las transformaciones en el mercado laboral generaron un proceso de transformación en el trabajo agropecuario que redefinió las funciones sociales y económicas, alrededor de las necesidades de la forma de vida familiar en el espacio rural contemporáneo. Berdegué (2001) plantea que para el pequeño productor agropecuario, las políticas públicas le ofrecen como única alternativa de existencia orientar su capacidad de organización a capturar la mayor cantidad posible del alto valor agregado que genera la venta de productos y servicios rurales no tradicionales. Estos productos y servicios no tradicionales (que no son ya exclusivamente agropecuarios) están

---

<sup>8</sup> Varios estudios han encontrado que la contribución de los ingresos rurales no agrícolas es en México de 55%, en Costa Rica del 59%. En cuanto a la importancia del empleo rural no agrícola en relación al empleo rural en los años 1980 y 1990 era de 46% en Costa Rica y de 24% en México (ver Mora 2002).

relacionados con mercados dinámicos; y es aquí donde las unidades rurales deben orientarse para desarrollar sus capacidades y capturar una proporción substancial del precio final del producto que los consumidores están dispuestos a pagar (Berdegué 2001). En otras palabras, la unidad agropecuaria familiar tiene que involucrarse activamente en las operaciones de 'marketing' y participar de los procesos de agregación de valor.

### *La ambigüedad del proceso de revalorización*

La revalorización de la fuerza de trabajo rural desencadenó un proceso de diversificación ocupacional acelerado con facetas contradictorias y ambiguas. Localizado entre 'lo moderno y lo tradicional', la movilización de la fuerza de trabajo rural se orientó a la utilización de recursos territoriales y reorganizó las relaciones sociales de la familia.

En un trabajo muy interesante, Benencia y Quaranta (2006), abordan las transformaciones del mercado de trabajo y de las relaciones sociales en el cinturón hortícola bonaerense, que desde finales de los años 1990 experimentó la migración de trabajadores bolivianos al sector hortícola argentino. Esta fuerza de trabajo ha sido vital para mantener la forma de producción hortícola familiar, reproduciendo relaciones paternalistas. La mano de obra boliviana contribuyó a proteger la reciprocidad social de la *mediería*<sup>9</sup>, y aunque, bajo presión económica, sufrió transformaciones importantes, todavía resiste a las políticas públicas neoliberales y de apertura a los mercados globales.

El caso chileno, a diferencia del argentino, es un ejemplo de cómo la re-organización del mercado laboral rural de trabajadores sin acceso a la tierra, hizo muy difícil mantener relaciones sociales de reciprocidad, como la *mediería*, y contribuyó a forjar el sector moderno de la fruticultura<sup>10</sup>. Durante el período de 1970 a 1990, el número de asalariados temporales se duplicó, cubriendo el 60% de la demanda efectiva de las jornadas de la agricultura chilena (Rojas 1993). La expansión de la fruticultura chilena

---

<sup>9</sup> Forma de contrato en que una de las partes coloca el trabajo y la otra la tierra y los insumos. El producto final de la cosecha se reparte equitativamente. Existe reciprocidad entre las personas que participan del contrato.

<sup>10</sup> En 1992, de 500 mil asalariados agrícolas, solamente 130 mil correspondían a asalariados con trabajo permanente. Durante 1966 el sector de asalariados temporales cubrió solamente el 28% del trabajo agrícola del país (ver Rojas 1993).

generó una demanda agregada de 35 millones de nuevas jornadas de trabajo agrícola en los años ochenta, pero el sector frutícola sólo dio trabajo permanente a una quinta parte de este mercado laboral (García 1986).

En otras palabras, la fuerza de trabajo temporal fue vital para el desarrollo agro-exportador de frutas, y cabe destacar, además, que el origen de esta fuerza laboral temporal provino en un 40% de las zonas campesinas familiares, y el resto, de las 'nuevas poblaciones rurales sin tierra', siendo un porcentaje mínimo el que vino del área de agricultura comercial y de las ciudades. En el caso de la Argentina, la fuerza de trabajo boliviana se reposicionó en un contexto con más potencialidades de satisfacer las necesidades de consumo de la familia en Bolivia, pero también con la ventaja de trabajar bajo relaciones familiares de la quinta/huerta hortícola Argentina. El trabajo de Benencia y Quaranta (2006) sugiere que es en la debilidad asociativa donde encontramos la reproducción del trabajo no mercantilizado, que mantiene la existencia de la horticultura Argentina. Las relaciones de reciprocidad permiten a la mano de obra boliviana generar estrategias de ahorro e inversión independientes, para organizar pequeñas empresas de producción hortícola. Aquí se destaca la ética del trabajo boliviano, combinada con la idea del pequeño productor hortícola independiente.

En el caso chileno, la base de la transformación del mercado laboral agrícola fue la distribución de la tierra como propiedad individual; esto generó una fuerza de trabajo de carácter temporal que buscó en Chile empleo en el sector moderno de la producción de frutas. La mano de obra temporal se encontró disociada de las bases sociales de la familia rural; es decir, la unificación que existía entre la idea de tierra, residencia y familia se fragmentó como resultado del otorgamiento de la propiedad individual de la tierra y el efecto de las reformas políticas neo-liberales y de la globalización. El papel de la fruta para la exportación desplazó a la familia campesina como unidad productiva viable, transfiriendo a la organización productiva agro-exportadora, el desarrollo social y la especialización eficiente del sector rural moderno chileno. En Chile, durante la década de los noventa, este desarrollo permitió que el sector agrícola exhibiese una balanza comercial favorable de unos 2.000 millones de dólares. El crecimiento del producto sectorial en ese decenio fue cercano al 5%, triplicando el crecimiento poblacional y permitiendo la diversificación de las exportaciones agropecuarias. El paisaje en Chile se transformó exhibiendo "alrededor de dos docenas de especies frutales, 50 rubros hortícolas, diferentes tipos de vinos varietales, algunos productos pecuarios y una larga lista de productos forestales, en distintos grados de elaboración" (Rojas 1993).

Esta movilización de recursos del sector rural no habría sido posible sin los nuevos significados que valorizan las frutas, verduras frescas y vinos. Consumidores europeos, norteamericanos y de los sectores sociales con mayor ingreso en Latinoamérica, desde finales de los años setenta, comenzaron a demandar productos de 'origen verde', de calidad y 'frescos' estableciendo una nueva 'dieta', que criticó los excesos de la industrialización alimentaria y generó preguntas sobre el bien público global, la importancia de la alimentación, el medio ambiente y la salud.

La posibilidad de satisfacer la demanda de productos rurales de alto valor agregado fue posible por las transformaciones logísticas de las compañías de alimentos y de los supermercados, que entregaron a los consumidores, información y organizaron nuevas cadenas de valor agropecuarias, cuya fuente de existencia fue establecer una logística global que utilizó las posibilidades de la rápida comunicación. En definitiva, las grandes cadenas de valor alimentario (Gereffi y Korzeniewicz 1994) hace menos importantes las distancias espaciales y las condiciones climáticas y estacionales.

El 'nuevo' tipo de consumo fue posible gracias a la tecnología que las compañías de alimentos transnacionales incorporaron a sus operaciones de abastecimiento y distribución de productos frescos; pero también por la importancia que adquirió el proceso de diferenciación de mercancías en un mercado que combinó formas de asociación empresarial de pequeños productores, multinacionales y las ventajas de las políticas públicas neo-liberales; así como las nuevas ideas de organización, colectividad y medio ambiente, tanto en el espacio del consumo como en el lugar de producción (Arce y Marsden 1993). Sin embargo, la intensificación del flujo consumidor de frutas y verduras no condujo a un proceso unificador de la horticultura latinoamericana, sino a un proceso de revalorización ambiguo de los recursos rurales que generó formas de producción rural múltiples.

La constitución de los nuevos escenarios rurales ha estado relacionada con la re-valorización y movilización de la mano de obra rural y la transformación de los mercados laborales agrícolas. La re-valorización de los productos no tradicionales agropecuarios ha contribuido a establecer nichos de mercados, formas de consumo y estilos de vida diferenciados en la sociedad contemporánea. Sin embargo, este análisis que enfatiza la ambigüedad de las relaciones mercantiles no puede dejar de lado la importancia de la innovación creativa en el uso de la información/conocimiento y su contribución a los escenarios rurales/agrícolas.

### *Los factores intangibles: la innovación*

Las reformas de las políticas públicas y su orientación a redefinir el bien público, desplazaron el énfasis de los factores tradicionales de producción (tierra, capital y trabajo), hacia factores intangibles como conocimiento, innovación y nuevas formas de coordinación (asociación)<sup>11</sup>. A las unidades administrativas descentralizadas, para gobernar el territorio, se le delegaron funciones como la capacitación y regulación de los productores rurales. Estas fueron concebidos como “sistemas de innovación con la participación del sector privado. Se promovió, asimismo, la creación de dispositivos organizativos y de mecanismos de funcionamiento que facilitaron la vinculación efectiva entre ciencia, tecnología, producción y mercado; a partir de estas relaciones, se pusieron en marcha procesos de generación, difusión y utilización de innovaciones con una alta participación del sector productivo (IICA 1998).

En un contexto político que transformó los valores de lo público y lo privado, los servicios de extensión se incorporaron como un elemento más de las reformas institucionales que refuerzan el ámbito privado. La extensión rural, que tradicionalmente se había mantenido al margen de las reformas institucionales durante el período de la reforma agraria, se entendió como una herramienta central en la integración del productor rural a las demandas del mercado. En el pasado se le había dado más importancia a la extensión tecnológica y se le había prestado menos atención a las iniciativas de organización de los productores rurales y a la innovación rural como un bien privado. La privatización de los servicios de extensión agraria apuntó a hacer individualmente responsables a los pequeños y medianos productores rurales frente a la organización social para competir, haciendo a los productores más receptivos a la importancia de la innovación. La innovación fue entendida como una re-valorización del trabajo rural y los recursos naturales, en un contexto generalizado de intercambio, circulación y transferencia de valores, y en donde el sector rural se entendió ofreciendo diferentes rubros rurales al mercado<sup>12</sup>. Esto constituyó una transformación

---

<sup>11</sup> Durante los años ochenta, se redujo la extensión agrícola como servicio público gratuito (IICA 2002).

<sup>12</sup> Esto se refiere a la interacción y contradicciones entre relaciones mercantiles y no mercantiles en la creación de valores, que permiten competir al pequeño productor satisfactoriamente en el mercado con productos nuevos, pero también, les permite la apropiación del valor agregado que el consumidor está dispuesto a pagar por un producto rural.

radical de la vida rural y social de América Latina, y la acción política del Estado pasó a ser vista como un elemento residual del mercado.

La innovación como bien privado y factor de desarrollo social reemplazó la distribución de recursos públicos. Las nuevas formas de administración descentralizadas del territorio, debían facilitar el acceso privado a la innovación como parte de la nueva economía del conocimiento. Larraín (2006), en un trabajo sobre la importancia de la innovación en el desarrollo, sugiere que el grado de intensidad innovadora de un país se puede medir a través de la proporción del gasto público destinado a fomentar el cambio tecnológico para crear nuevos productos y procesos que promueven el incremento productivo. En otras palabras, la pregunta es cómo se ha movilizadado en el dominio público los procesos de generación, difusión y utilización de innovaciones que acercan la frontera tecnológica a los estándares globales y a la captura de valor agregado.

En Latinoamérica, la responsabilidad individual de los actores sociales se expresó en extender la sociabilidad empresarial y productiva. Aquí la innovación aparece como un bien público que genera un campo semi-autónomo entre lo político y los límites del mercado, acomodando las innovaciones de la organización social de las asociaciones productivas y la reproducción de la idea de comunidad; pero ahora, en su versión neo-liberal, esto significó conceptualizar la comunidad como un fondo 'potencial' de capital social.

Los cambios del funcionamiento del sector agropecuario fueron especialmente importantes en Argentina, Chile y México. Activos procesos de modernización productiva, agro industrialización y expansión de las exportaciones de algunos rubros han significado una verdadera revolución productiva y comercial. Simultáneamente a esta modernización productiva, un número importante de países se encuentra en las etapas iniciales de un proceso de reforma del Estado y las características que la gestión de lo público debe adquirir para ganar efectividad y legitimidad social han permeado pero no han logrado aún una consolidación homogénea. Es por ello que la reflexión sobre cual debe ser el ámbito, la naturaleza y la intensidad de la intervención del Estado en la actividad rural se debe basar en los cambios del contexto (apertura comercial y desregulación económica, nuevo escenario científico tecnológico, descentralización política y económica) que tiene un impacto central en el sector (Piñeiro y *et al.* 1999).

Sin embargo, Piñeiro y *et al.* omiten que mientras países

innovadores como Finlandia y Corea del Sur superan el 3% del PIB en inversión en innovación, Chile y Argentina todavía no invierten más del 0.5%. Tampoco se cuestiona que la apertura comercial afecta los esfuerzos de investigación y desarrollo de un país, o que un grupo de países puede afectar otras economías a través de la convergencia de los estándares de vida de los países (Larraín 2006).

En Argentina, Brasil y Chile la educación superior contribuye en una forma importante a la innovación<sup>13</sup>, mientras que en Finlandia y en Holanda es la empresa privada la que contribuye en una forma mayoritaria<sup>14</sup>. Si comparamos la proporción de los gastos destinados a la innovación por la empresa privada en los países industrializados y lo que invierte la empresa privada en los países latinoamericanos, observamos que la empresa privada en los países industrializados asume la responsabilidad de mantener la competitividad en los mercados internacionales. En el caso de América Latina, frente a la privatización de los servicios públicos y a la redefinición de las bases sociales del modelo estatal desarrollista, las universidades son instituciones muy importantes para llevar adelante estos procesos de innovación.

El efecto social de las innovaciones no siempre ha sido positivo, sin embargo, estas experiencias apuntan a identificar elementos sociales importantes que, al margen del mercado y del Estado, han revalorizado la creatividad rural (que no siempre es lo agropecuario). Es necesario mencionar que una innovación en la distribución de recursos públicos fueron las políticas sociales, a través de la implementación de los fondos de inversión social (Siri 2003).

---

<sup>13</sup> La política de extensión no puede limitarse a los profesionales de las ciencias agronómicas y veterinarias. Ello implica acuerdos con universidades para readecuar planes de estudios, actualización de los profesionales en ejercicio, medidas públicas para la creación de mercados de extensión, en esto las universidades y las ONG son absolutamente esenciales. Chile y Nicaragua frente a la limitación de recursos públicos han adoptado por definir segmentos de productores y en torno a esta diferenciación han organizado servicios de extensión (IICA 2002).

<sup>14</sup> En Argentina, Brasil y Chile la educación superior contribuye un 34,4%, 43,5% y 48,5% y la empresa privada, el 25,4%, 45,5% y 10,1%. Este patrón de inversión es diferente en Finlandia y Holanda donde el gobierno invierte 12,6% y 17,1% y la educación superior invierte un 19,6% y 27,3%, mientras que la empresa privada contribuye con un 67,02% y 54,6% (Larraín 2006).

## CONCLUSIONES

En la era de la globalización, el trabajo de John Dewey (1927) sirve para aproximarnos y entender la importancia de las políticas públicas. Pero también para apreciar la importancia del gobierno en la redefinición de lo público y del Estado en América latina. En este capítulo, lo social fue abordado a través de lo público como parte de un proceso que dio mucha importancia ideológica a lo cívico. La movilidad de las capacidades humanas y de los recursos naturales fue un objetivo político importante de las reformas neoliberales. Los factores humanos y los recursos naturales se entendieron como factores del desarrollo social, que existían en abundancia en las comunidades rurales, esperando ser activados por las políticas públicas.

En América Latina, el mercado representó, en las últimas dos décadas y medias, el símbolo de la transformación de las bases ideológicas del Estado protector y desarrollista. Políticas públicas como la reforma agraria fueron importantes, en la medida que al darse por terminada, se inició la era política de los derechos individuales y de los contratos de concertación cívica que los actores tenían la responsabilidad de organizar a través de alianzas políticas comerciales. Los gobiernos, con diferentes matices, facilitaron este proceso con la descentralización administrativa y la incorporación al servicio público de las organizaciones no gubernamentales. La experiencia chilena y la peruana nos muestran como las políticas públicas pueden generar procesos disímiles como la innovación productiva del sector frutícola empresarial moderno, pero también movimientos sociales que redefinieron lo público y la institución del Estado a partir de la idea de ejercer la justicia local.

El artículo enfocó lo rural dentro de lo público, no de una forma sistemática, sino que a través de ilustraciones de cómo ciertas transformaciones redefinieron el bien público. Este artículo es un primera aproximación a conectar elementos que hasta ahora se habían entendidos en una forma aislada y fuera del marco de las transformaciones del Estado nacional. Un próximo paso será estudiar y analizar en una forma más sistemática la incorporación de los efectos de las reformas institucionales y el entorno de la participación ciudadana.

Las nuevas condiciones locales de eficiencia, transparencia y honestidad, se nos han presentado en el discurso oficial como atributos

de la habilidad de gobernar en democracia, pero ahora cabe estudiar la organización social que surge de las tensiones y conflictos que ha generado este discurso, las reformas institucionales y la dinámica local. Cabe decir que cualquier creencia totalitaria, incluso las democráticas, tienen la potencialidad de desarrollar nuevas capacidades de control político.

La normatividad del mercado generó una nueva sociabilidad alrededor del consumo; ésta ha operado como una caja de resonancia que entregó dirección a la acción social, primero como discurso normativo para la transformación del Estado y las políticas que redefinieron 'el interés público', y segundo, como vocabulario de diversos grupos sociales que, desde su posición privada y local, participaron en lo público organizando prácticas que construyeron expectativas de futuro. El caso de la fruticultura chilena y de la huerta hortícola familiar en la Argentina, son ejemplos interesantes de este proceso de transformación rural ambigua. En términos más generales, el florecimiento de la pluriactividad rural en Latinoamérica ha significado que los actores sociales, *en estado rural pluriactivo*, han tenido que laborar en la acción cotidiana las posibilidades que ofrece la ambivalencia de lo agrícola y lo rural, trabajando las diferencias, movilizandolos recursos y personas, dando forma y contenido a las nuevas relaciones sociales, con sus expresiones políticas de aceptación y protesta social.

El proceso de revalorización de la vida social rural movilizó las potencialidades que ofrecía los recursos humanos y productivos. En esto el proceso de la globalización fue importante, pero también las vulnerabilidades de los escenarios rurales. El proceso de revalorización contribuyó a la reconstitución de los espacios rurales y generó una diversidad de trayectorias agrarias. En esto, las reformas institucionales también contribuyeron a transformar la naturaleza del/los Estado(s), mientras que el desarrollo de la individualidad, a través de los derechos de propiedad, nos presentaron una manifestación organizativa contemporánea diferente en que el eje central de la tensión y la transformación, fue la redefinición de lo público y de lo privado, esta vez en una idea de sociabilidad diseñada para maximizar la captación del valor agregado que se le atribuyó institucionalmente al espacio rural con la descentralización política administrativa.

El mercado se constituyó en un espacio social de transacción en el que se imaginó la re-definición del bien público, la disminución de la pobreza y la extensión del bienestar social como parte de un vocabulario

que encontró en la 'vieja' idea del capital la inspiración para imaginar un proceso de ensamblaje de la fragmentación del tejido social gastado y envejecido de la sociedad latinoamericana. La 'higienización' del Estado se expresó como prioridad en la lucha a la corrupción política y el diagnóstico occidental atribuyó a la deficiente gobernabilidad de los Estados nacionales las causas de la crisis y el aumento de la pobreza. Los programas de cooperación internacional destacaron el medio ambiente, los recursos humanos, el desarrollo de infraestructura y finalmente, el acceso a recursos financieros, como los elementos prioritarios de una nueva idea del capital que tenía que hacer circular de una forma sostenible entre los individuos y sus acciones sociales 'responsables', el nuevo objeto del desarrollo social.

Este capital con capacidades de regenerar el tejido social fue visto como un movimiento social neo-liberal, en que la utilización 'sostenible' de los recursos naturales y los valores culturales fueron integrados en la re-valorización de lo público. Sin embargo, esta orientación política de los gobiernos, de la cooperación internacional y de los consumidores globales no siempre correspondió con la experiencia de la organización local de las comunidades rurales. Nuevas asociaciones y redes sociales intentaron facilitar la participación local en los mercados dinámicos, nacionales e internacionales, como parte de las políticas públicas y de los cambios, a veces conflictivos, que propició la acción organizativa local y que afectó políticamente la vida social de las comunidades.

La visión neo liberal vio en el 'viejo' Estado nacional latinoamericano una institución política que había desperdiciado recursos públicos, erosionando la capacidad política del gobierno, fomentando la corrupción institucional y la dependencia política clientelista. El Estado desarrollista fue criticado por su centralización y verticalismo. En otras palabras, se le presentó como la fuente de la libertad negativa que ahora sería reformada y redirigida con la transformación neoliberal. La reorientación neoliberal de la libertad negativa se presentó en el contenido de las reformas administrativas, en la protección de los derechos de propiedad y en la garantía individual de independencia política.

Estos elementos se relacionaron en una redefinición de lo público, desencadenando la importancia de la individualización como la base de las nuevas interacciones sociales. Esto permitió que diferentes grupos movilizaran la idea de lo social de diferentes formas,

reconstituyendo el tejido social y construyendo nuevos escenarios rurales. El mercado fue presentado como la única metáfora de cambio que podía garantizar la distribución de oportunidades y la movilidad social y geográfica de las personas. El individuo y el mercado en interacción activa generaban una libertad positiva. Sin embargo, la libertad negativa reaparece en la restricción de los servicios de bienestar social que dejan fuera de cobertura asistencial a importantes sectores de la población ciudadana. Esta imaginación del objeto de desarrollo social con su énfasis en la reforma institucional, en el desarrollo del proceso de individualización y en la dinámica del mercado contribuyó a generar nuevas vulnerabilidades en la vida rural.

El estudio de las políticas públicas como campo de acción intermedio entre las relaciones sociales emergentes del nuevo Estado y los elementos de la vida cotidiana nos permitieron entender lo social como parte del bien público. Lo público se nos presenta como ambiguo, constantemente en proceso de cambio y su orientación no es necesariamente hacia la reproducción de la estructura social existente (El Estado). Esta conclusión tiene importancia teórica para repensar la acción social en el cambio social.

La acción social del actor, durante la reforma neo-liberal, no reproduce la estructura existente, sino que actúa sobre las potencialidades de las políticas públicas generando una sociabilidad diferente en nuevas formas de organización social. Sin embargo, esto no quiere decir que las políticas públicas son el contexto ni el factor más importante en la trama del cambio social. No obstante, las políticas públicas son cursos de acción social significativos y simbólicos que relacionan procesos de legitimación de experiencia ciudadana. Es en estas experiencias donde encontramos las bases sociales del bien público y del proceso de individualización.

En conclusión, el análisis social de las políticas públicas se nos plantea como un campo semi autónomo de la vida social y lo político, constantemente redefiniendo al Estado y a lo público como objeto del desarrollo social. Esta fluidez analítica nos permite entender la agencia y la experiencia de la reconstrucción agraria de América Latina. La eficiencia productiva y la competitividad local visibilizaron al individuo y al mercado, como partes de la agencia de transformación del cambio social contemporáneo. Por otro lado, lo social como bien público visibilizó la transformación de 'la sociedad' a través de la potencialidad de la experiencia organizativa de las nuevas comunidades públicas, en donde los significados de las acciones

sociales y los símbolos valorizaron la experiencia humana y el trabajo local, sin justificar al Estado como el interventor legítimo de la vida pública, ni rechazar al mercado en su función comercial.

Cabe mencionar finalmente que, en este estudio, la libertad como idea política se entendió no como una alternativa al Estado o al mercado, sino como un factor fundamentalmente asociado a la vida social y a las actividades de las comunidades públicas. En este sentido, ir más allá de la libertad positiva (el Estado neoliberal) y negativa (el Estado desarrollista), significa imaginar la experiencia ciudadana como innovación pública, como resultado de las comunidades cuando actúan para controlar las vulnerabilidades que afectan a la vida social. Estas acciones no deben entenderse como representaciones institucionales, sino como interacciones y formas de interdependencia social que filtran y conectan flujos comerciales y políticos, parte de una actividad social que constantemente redefine lo público y da significado a la sociabilidad rehaciendo mundos y valores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Altamirano, T. 1991. "Pastores Quechuas en el Oeste Norteamericano". *América Indígena* 502-3.
- Arce, A. 1981. *Peasant Enterprise and Processes of Monetisation in Highland Peru: The Case of Pucará*. MA. dissertation. Durham: University of Durham.
- Arce, A. 1986. *The administration of Agrarian Policy in a Less Developed Country: The Case of the SAM in Mexico*. PhD dissertation. Manchester: Sociology, Faculty of Economic and Social Studies, University of Manchester.
- Arce, A. 2003. "Re- Approaching Social Development: A Field of Action Between Social Life and Policy Process." *Journal of International Development* 15: 845-861.
- Arce, A. and N. Long, Eds. 2000. *Anthropology, Development and Modernities: Exploring discourses, counter-tendencies and violence*. London and New York: Routledge.
- Arce, A. and T. K. Marsden. 1993. "The social construction of food a research agenda." *Economic Geography* 693: 293-311.
- Bellisario, A. 2007. "The Chilean Agrarian Transformation: Agrarian Reform and Capitalist 'Partial' Counter-Agrarian Reform, 1964-1980. Part 1: Reformism, Socialism and Free-Market Neoliberalism." *Journal of Agrarian Change* 71: 1-34.
- Benencia, R. y G. Quaranta. 2006. "Mercado de Trabajo y Relaciones Sociales: la conformación de trabajadores agrícolas vulnerables". *Sociología del Trabajo* 58: 83-113.
- Berdegué, J. A. 2001. *Cooperating to Compete: Associative Peasant Business Firms in Chile. Innovation and Communication*. PhD dissertation. Wageningen: WUR.
- Brachet-Márquez and M. S. Shenader. 1994. "Political Change and the Welfare State: the case of health and food policies in Mexico 1970-1973." *World Development* 22.
- De Janvry et al. 1995. *Estrategias para mitigar la pobreza rural en América Latina y el Caribe: reformas del sector agrícola y el campesinado en México*. México: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola IICA.
- De Soto, H. 1989. *The Other Path*. London: I.B. Taurus.
- Dewey, J. 1954. *The Public and Its Problems*. New York: Swallow Press/ Ohio University Press Books.
- FIDA. 2001. *Documento Estratégico Regional: Estrategia del FIDA para la*

- reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Roma: FIDA.
- García, M. E. 2005. *Making Indigenous Citizens: Identity, Development and Multicultural Activism in Peru*. California: Stanford University Press.
- García, P. 1986. "El desarrollo frutícola en Chile y sus transformaciones sociales". *Estudios e Informes de la CEPAL* 57. Santiago: CEPAL.
- Gereffi, G. and M. Korzeniewicz, Eds. 1994. *Commodity chain and global capitalism*. Praeger: Westport.
- Gil, D. 1973. *Unravelling Social Policy*. New York: Schenkman.
- Gilbert, A. 1997. "Poverty and Social Policy in Latin America". *Social Policy and Administration* 314: 320-335.
- IICA 1998. *Hacia una Orientación para la acción de Cooperación Técnica en Ciencia, Tecnología y Recursos Naturales*. Consorcio Técnico. T. y. R. N. Área Ciencia. San José, Costa Rica: IICA.
- IICA 2002. *La extensión Agrícola en el cambio institucional: Consideraciones para el Desarrollo de una visión compartida*. San Jose, Costa Rica: IICA.
- Larrain, F. 2006. *Innovación en Chile: Análisis y propuestas*. Chile: BID.
- Long, N. and B. Roberts 2005. "Changing Rural Scenarios and Research Agendas In Latin America in the New Century". In F. Buttel, P. McMichael (eds.). *New Directions in the Sociology of Global Development. Research in Rural Sociology and Development* 11. Greenwich, Connecticut: JAI Press. 57-90.
- McClintock, C. 1980. *Reform Governments and policy Implementation: Lessons from Peru. Politics and Policy implementation in the Third World*. M. S. Grindle. Princeton, New Jersey, Princeton University press.
- Mora, J. 2002. *Desarrollo rural, cambio institucional y extensión rural en Centroamérica y México*. IICA. San Jose, Costa Rica: IICA / FONTAGRO.
- Neiman, G. y C. Craviotti, Eds. 2006. *Entre el Campo y la Ciudad*. Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad.
- Pfeffermann, G. P., and Griffin, C. C. 1989. *Nutrition and Health Programs in Latin America: Targeting Social Expenditures*. Washington: World Bank.
- Piñeiro, M. M., R. Trigo, E. Torres, F. Manciana, E y Echeverria, R 1999. *La Institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina: Evaluación y propuestas para una reforma institucional*. Washington, D.C.: BID.
- Poole, D. 1988. "Landscapes of power in a cattle-rustling culture of Southern Andean Peru". *Dialectical Anthropology* 12: 367-398.
- PRELAC. 1982. *Mercado de Trabajo en Cifras, 1950-1980*. Santiago, Chile:

Oficina Internacional del Trabajo.

- Rojas, A. 1993. *Post Reforma y Campesinado en Chile: Bases para el Desarrollo de la Agricultura Familiar*. Talca: Universidad de Talca.
- T. Skocpol and D. Rueschemayer 1996. "Introduction". *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Eds. D. Rueschemayer, T. Skocpol. Princeton, New Jersey and New York: Princeton University Press and Russell Sage Foundation.
- Grupo Interagencial Rural-México. 2007. *Temas Prioritarios de Política Agroalimentaria y de Desarrollo Rural en México*. Mexico, Banco Mundial, CEPAL, FAO, IICA.
- Schneider, S. y M.A. Conterato. 2006. "Transformacoes agrarias, tipos de pluriatividade e desenvolvimento rural: consideracoes a partir do Brasil". *Entre el Campo y la Ciudad: desafios y estrategias de la pluriactividad en el agro*. G. Neiman y C. Craviotti, eds. Buenos Aires: CICCUS.
- Schultz, T. 1964. *Transforming Traditional Agriculture*. New Haven: Yale University Press.
- Siri, G. 2003. *Empleo y Fondos de Inversión Social en América Latina*. Lima: OIT.
- Starn, O. 1999. *Nightwatch: The politics of protest in the Andes*. Durham and London: Duke University Press.
- Steffen, F. y. 1991. "La agricultura mexicana en la novena década: un destino incierto." Varios.
- Tendler, J. 2000. *Safety Nets and Service Delivery: What are social funds really Telling us? Social Development in Latin America: The Politics of Reform*. J. T. a. A. M. Garland. Boulder Colorado and London: Lynne Rienner Publisher, Inc.
- Titmuss, R. 1970. *The Gift Relationship: from human blood to social policy*. Oxford: George Allen and Unwin Ttd.
- Tullis, L. 1995. *Unintended Consequences: Illegal Drugs and Drugs Policies in Nine Countries*. Boulder and London: Lynne Rienner.
- Vidaurrázaga, F. R. 2003. "Los Cambios en la Política Agropecuaria y la Propiedad Social Rural en la Frontera Norte." *Estudios Fronterizos* 48: 163-188.



# **Políticas públicas en economías de mercado:**

Alcances generales y análisis de un programa  
educacional en Chile

**Carlos A. Amtmann**

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo se orienta a resaltar la importancia de las políticas públicas en sociedades con economías de mercado, lo que es particularmente relevante en el caso de aquellas en las que se asigna un papel definido al mercado, al Estado y a la sociedad civil.

En una época en la cual la significación del proceso de globalización y del neoliberalismo pareciera involucrar toda la diversidad de formas de organización socioeconómica, es teórica y prácticamente conveniente establecer antecedentes distintivos entre marcos sociopolíticos y condiciones de funcionamiento de las economías de mercado.

Uno de los principales aspectos de tal diversidad está dado por el papel asignado al Estado en funciones relativas a esquemas regulatorios y a políticas de fomento productivo y de protección social.

La gama de tipos de políticas públicas que pueden aplicar los gobiernos es muy amplia y en este trabajo se hace sólo una reseña de aquellas que es posible distinguir entre las destinadas a promover el desarrollo de los sectores rurales. Además, se enuncian la variedad de efectos o impactos que cada una de ellas puede implicar.

La última sección se dedica a describir los resultados de un programa de educación rural aplicado en los años 90 en las zonas rurales de Chile. Este programa ilustra los requisitos que en la organización y orientación del Estado, así como en las alianzas con sectores privados y de participación de la sociedad civil, es posible plantear para el diseño y aplicación de políticas públicas.

## DIVERSIDAD DE ECONOMÍAS DE MERCADO

La economía de mercado es un sistema de producción en el cual los recursos son asignados preferentemente por el mercado y al respecto, conceptual y prácticamente, uno de los problemas más graves que se enfrentan es el mito de la existencia de sólo un modelo único de economía de mercado.

Hay muchas maneras de construir una economía de mercado existiendo ejemplos de ello, como ocurre al comparar naciones como Estados Unidos de Norteamérica, Suecia, Japón, Argentina, Chile, Brasil, entre otras. Todas ellas son economías de mercado, pero con características económicas y sociales muy diferentes. Como señala Stiglitz (2006: 34) “existen muchas modalidades de economía de mercado –el modelo estadounidense es diferente del modelo de los países nórdicos, del modelo japonés y del modelo social europeo. Preocupa que la globalización se haya usado para priorizar el modelo liberal angloamericano frente a otras alternativas”. Incluso el extendido proceso de globalización no es una condición fija, absoluta y abarcadora de todos los planos, más bien es heterogénea, incompleta y desbalanceada (French-Davis 2003).

El asunto central que posibilita esta diversidad consiste en el papel asignado al mercado, por una parte, al Estado, por otra, y, en último término, a la sociedad civil.

Al respecto se han destacado los límites del mercado llegándose a afirmar que la información siempre es imperfecta y los mercados siempre son incompletos. Tampoco los mercados, por sí solos, conducen necesariamente a la eficiencia económica, especialmente cuando la misión de un país es absorber nueva tecnología y superar la brecha del conocimiento.

Por ejemplo, si bien no se discute la importancia del ahorro y la inversión para el crecimiento, a partir de los años 80 y hasta las exitosas experiencias con acción del Estado en Corea y Taiwán, se sostenía que las decisiones a estos aspectos debían ser dejadas al libre mercado. En igual sentido se ha destacado el papel del Estado en economías capitalistas en lo referente a las limitaciones en la apertura a importaciones, inversión en los sectores claves de ciencia y educación, así como condicionantes a la inversión extranjera.

Consecuentemente, tiende a existir coincidencia en que los mercados, por sí solos, no llevan a la eficiencia.

En tal sentido destacan los postulados de la economía social

de mercado que recogen algunos planteamientos de autores ligados a concepciones liberales como, por ejemplo, la valorización de la libertad de los empresarios y la competencia. Pero, al mismo tiempo, enfatizan la responsabilidad del Estado para establecer un orden general y, a la vez, para el mejoramiento de los aspectos sociales. Desde esta perspectiva no se comparte la creencia del neoliberalismo en una condición benéfica *per se* del mercado.

Igualmente la economía social de mercado reconoce los peligros que encierra la libertad humana cuando se desentiende de sus responsabilidades y de su deber moral. Por eso, este sistema rechaza los vicios de la libre competencia cuando atropella la moralidad y genera fenómenos negativos como el aislamiento individualista, consumismo, masificación, lucha por el reparto de los recursos del Estado, competitividad arruinante, afán de poder económico, invasión publicitaria, daños a la moralidad pública por intereses comerciales, insolidaridad, especulación sumergida en el anonimato, etc. (Clapham 1976).

Por ser consciente de estos peligros la economía social de mercado reivindica la importancia decisiva de la autoridad estatal, de la legislación, y de una política económica que arbitre con justicia y que no subordine el bien común ni la igualdad fundamental de los ciudadanos a los intereses particulares.

Por lo tanto, entre la sociedad de mercado, el pensamiento liberal y la economía social de mercado, pese a los vínculos intelectuales entre ellos, hay una diferencia clave: esta última subraya la necesaria complementariedad entre lo personal y lo estatal, entre la libertad y el ordenamiento, entre mercado competitivo y regulación político-económica. Como propone Etzioni (1999), en su “regla de oro” aplicable a un plano social más amplio, el respeto y la defensa del orden moral de la sociedad debe hacerse con similar intensidad que la demanda por respeto y defensa a la autonomía individual. Entonces, no existe oposición entre esos aspectos de la vida económica, sino una convergencia de la que puede surgir una sinergia. Se trata de que, por una parte, cada persona o asociación aporte servicios en función de las demandas y de las necesidades sociales desarrollando libremente sus iniciativas; y por otra parte, que el Estado actúe de acuerdo con su función imprescindible de arbitraje y custodia de la competencia.

Este modelo económico reconoce en los mercados económicos instituciones que posibilitan las decisiones de los individuos acerca de la oferta de los factores de producción y de bienes y la aplicación de

los ingresos. Son entonces un elemento que posibilita expresiones de la libertad individual.

El mercado es competente cuando asegura el abastecimiento de toda la población a los mejores precios y en las mejores condiciones. Sin embargo, se requiere de un sistema equilibrado de reglas para lograr que el poder económico sea controlable. Esta es una tarea importante del Estado.

Cada país debiera saber, en cada momento, cuál es la combinación adecuada de Estado y mercado, siendo permanentes los requerimientos por un Estado de calidad institucional y operativa. Además, en el contexto de economías de mercado, resultan fundamentales las funciones vinculadas a la protección social, a la regulación de la inversión privada y a la gestión ambiental, entre otras.

Específicamente, la protección social expresada en una cobertura social garantizada por el Estado resulta de gran relevancia, aceptándose que esta acción político-económica del gobierno debe tender a efectuarse empleando instrumentos del mercado, y debe articularse en lo posible con la iniciativa privada. No obstante, en lo esencial la protección social no corresponde al mercado sino que al Estado y sus políticas.

Por ejemplo, más que seguir los ciclos de la economía, el gasto social debiera ser contra cíclico, basado en el ahorro en tiempos de ciclos económicos favorables. Según Foxley (2001), se puede demostrar que en los países hoy desarrollados después de la II Guerra Mundial, la apertura de la economía ha sido seguida por dos o tres décadas de un mayor gasto público en seguridad social, transferencia de ingreso y gastos en salud y educación.

Los pilares del sistema son el libre mercado y la protección social. Sus metas son la realización conjunta de la libertad personal, la eficiencia económica y la justicia social. En el orden social se orienta, esencialmente, a la protección de la salud, el aseguramiento del tiempo libre, el acceso a empleos de acuerdo a capacidades e inclinaciones individuales, oportunidades de formación y capacitación, la capitalización de las mayorías.

**Tabla 1. Diferentes tendencias en la caracterización de tipos Neoliberales y de Economía Social de Mercado (ESM).**

Crterios	Neoliberal	Próximo a la ESM
Concepto de Empresa	Mercancía	Comunidad
Trabajo en la empresa	Individual	En equipo
Empresa y formación	Deber del trabajador	Empleabilidad
Remuneración al trabajo	Rendimiento individual	Decisiones colectivas
Seguridad social	Gasto	Costo y Producto
Ahorro y consumo	Endeudamiento familiar	Ahorro
Juicio de la Desigualdad	Más o menos justa	Injusta
Visión de pobres como atrapados	Baja	Alta

Fuente: Construida, adaptada y ampliada a partir de Espinoza (2001) y Albert (1992).

La descripción de la economía social de mercado pone de manifiesto que no existe una expresión única de capitalismo, no obstante la extensión en las dos últimas décadas del siglo pasado de fórmulas neoliberales casi sin contrapeso luego de la caída de los regímenes socialistas. Por otra parte, Espinosa (2001), siguiendo los análisis comparativos de Albert (1992) caracteriza al tipo de “capitalismo anglo-norteamericano” en contraste con los rasgos del “capitalismo europeo-japonés”, que se identifican aquí como “neoliberal” y “próximo a la economía social de mercado (ESM)”, respectivamente.

Siguiendo la aproximación metodológica de los tipos ideales, la presentación de criterios en la Tabla 1, antes que describir una distribución dicotómica de estos enfoques, resalta sus tendencias hacia uno u otro tipo. A las dimensiones indicadas en la Tabla 1, deben agregarse factores muy relevantes referentes a la convivencia

democrática y a elementos culturales. Claramente, el tipo neoliberal de sociedad fomenta el individualismo y la competencia como principios rectores del comportamiento en el mercado, lo que se extiende a las restantes esferas de la convivencia humana, especialmente a la del trabajo y de la organización empresarial en las que la primacía del individuo conduce a la negación de la importancia de lo social. Con esta perspectiva, como se ha señalado anteriormente, se le asigna un carácter instrumental a la democracia como sistema de ordenamiento de la vida en sociedad lo que se desprende de los planteamientos de Hayek (1990).

En el tipo de economía social de mercado, en cambio, se pondera muy positivamente el funcionamiento democrático de las relaciones socio-políticas. Se reconoce la insuficiencia del mercado para propender a una distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo. En este sentido, se reconoce el papel de las organizaciones sindicales en las empresas y se asigna al Estado una alta responsabilidad en la configuración y diseminación de políticas que favorezcan la cooperación, la inclusión y, por tanto, la cohesión social. Para ello, es fundamental el fomento de espacios sociales y medidas de cooperación y solidaridad entre las personas, reconociendo que ellas constituyen unidades sociales con fines comunes de los cuales el bien común está en su base (Albert *et al.* 2003).

Consecuentemente y no obstante las coincidencias con aspectos de libertad de mercado, libre comercio e iniciativa privada como factor de crecimiento y de inclusión social, resultan muy nítidas no sólo las diferencias, sino las incompatibilidades entre los tipos de economías de mercado aquí distinguidas.

Por lo anterior, debe prestarse atención al hecho que en el lenguaje común y no pocas veces en los discursos técnicos, se hacen sinónimos las expresiones “neoliberal” y “economía de mercado”. Destacando lo incorrecto de esta visión homogenizante en cuanto a los fundamentos y aplicaciones políticas de los tipos de economías de mercado distinguidos, resulta más grave el que tal confusión limita las posibilidades de avances en la construcción de un desarrollo humano más pleno en el que las relaciones entre las personas sean más inclusivas utilizando más y mejores mecanismos del Mercado, el Estado y la Sociedad Civil. Para el logro de este objetivo el papel de las políticas públicas, su diseño y aplicación, es decisivo.

## TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL

Siguiendo a Meny y Thoenig (1992), una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un territorio. Así, en toda política pública es posible distinguir un contenido, un programa, una orientación normativa y un factor de coerción. A ello debe agregarse lo relativo a los efectos de la política pública que podrían considerarse como funciones de producción, ya sea en la relación entre medios y productos, o entre estos y sus efectos e impactos.

Lo señalado en el acápite anterior permite señalar que en un sistema de libre mercado inspirado, también, en objetivos sociales, el papel fundamental del Estado se orienta a favorecer el funcionamiento del mercado y la protección social, tanto en su dimensión habilitadora de preparación de las personas a través de la educación para su inserción en la sociedad, como la necesaria compensación de las carencias propias de sistemas con desigualdad social y pobreza.

A estos ejes orientadores de las políticas públicas, deben agregarse otros que se vinculan o surgen de la complejidad de las relaciones económicas y sociales y atendiendo, por tanto, a lo económico y a lo político social.

La distinción de las funciones que se le asignan al Estado es una manera de aproximación a identificar distintas políticas públicas. El planteamiento relativo a América Latina formulado por Enrique Iglesias, se distancia tanto de la concepción de Estado que suponía el modelo estructural de la CEPAL, como el que surge a partir del Consenso de Washington. En el primer caso se trata de un Estado “omnipresente, centralista y cautivo”, y en el segundo “minimalista, prescindente”. Por el contrario, su análisis funcional corresponde a lo que el Presidente Ricardo Lagos calificara como sociedades con “más mercado y mejor Estado”. Las funciones señaladas por Iglesias (2006), son las siguientes:

1. Hacer viable la eficiencia del mercado, especialmente en el plano normativo legal y en aspectos tales como los derechos de propiedad, derechos individuales y factores de competencia.
2. Impulsar la capacidad productiva fortaleciéndola especialmente en lo relativo a la innovación.
3. Disminuir las desigualdades sociales, lo que implica aumentar la

cohesión social y disminuir la pobreza.

4. Mejoramiento de infraestructura con el esfuerzo del Estado y de la empresa privada.
5. Fortalecimiento de la sociedad civil.
6. Inversión internacional.
7. Innovación tecnológica.
8. Sistema de análisis de información relevante.
9. Capacidad para diseñar estrategias en base a análisis de tendencias en los mercados y en las sociedades.
10. Fomento de los consensos nacionales.

En el ámbito del desarrollo rural este tipo de funciones permite identificar una serie de políticas públicas que han sido bastante tratadas en la literatura especializada de América Latina.

En este trabajo se plantea una tipología de políticas públicas. Esta distinción no supera la dificultad que supone el asignar a las políticas públicas una única función, o función prioritaria, de acuerdo al sector de actividad al que se orienta, como advierte Jobert (2004). Tampoco da cuenta de las diferencias que varias políticas implican en cuanto a los grupos sociales que privilegian, como son los énfasis en categorías étareas.

Las políticas públicas para el medio rural que aquí se distinguen corresponden a tres niveles que se denominan como contextuales, básicas y complementarias.

a) **Contextuales:** En este nivel se consideran las sociopolíticas a nivel global de cada sociedad, las políticas económicas macro, las de gestión territorial y, por último, las de seguridad nacional.

Las primeras se refieren al funcionamiento de las instituciones democráticas y el resguardo de los derechos humanos. Las segundas contemplan la aplicación de políticas económicas y monetarias que favorezcan el funcionamiento adecuado y estable de la economía.

Con respecto a las funciones de ordenamiento territorial asumidas por los Estados, con alta influencia en el desarrollo de los sectores rurales, ellas implican en la actualidad una gestión estratégica de acuerdo a variables críticas para su uso y proyección en el tiempo. Se espera que los servicios públicos operen territorialmente y que promuevan e incorporen las necesidades regionales y sus soluciones en la entrega de sus productos. Se considera, a la vez, que las empresas no actúan en el vacío, sino que se benefician de la existencia de un entorno institucional, social y territorial apropiado, el cual es apoyado por el conjunto de la sociedad.

Finalmente, los conflictos entre naciones u otras unidades territoriales basados en factores étnicos, religiosos, históricos, económicos, han transformado las políticas de seguridad en preocupación relevante de los Estados. Ellas también dan cuenta de la preocupación por los casos desviados de las normas que condicionan la convivencia.

b) **Básicas:** En este nivel se incluyen las políticas orientadas al fomento productivo, por una parte, y aquellas destinadas a la protección social, por otra.

El primer ámbito comprende una serie de acciones que suponen políticas gubernamentales como las de carácter agrícola en su sentido más amplio. Se contempla, entonces, la agricultura, ganadería, industria agroalimentaria, biotecnología, producción forestal, pesca, industria de fibras vegetales. También otras actividades productivas desarrolladas en espacios rurales y que han sido destacadas con los conceptos de nueva ruralidad y multifuncionalidad.

Igualmente, se incluyen políticas comerciales, de exportación, innovación y desarrollo tecnológico y otras orientadas a aumentar los niveles de productividad. El mejoramiento de la productividad supone una atención especial al entorno de la pequeña y mediana empresa por sus efectos favorables en los niveles de empleo. Asimismo, en el plano innovativo destacan los vinculados a las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Por otra parte, los énfasis en la equidad o sustentabilidad social del desarrollo, destacan las políticas de protección social como un elemento central en economías de mercado. A este respecto es posible distinguir las políticas sociales habilitadoras, que se refieren a la educación y capacitación de las personas que son básicas para favorecer la igualdad de oportunidades de acuerdo a las capacidades de las personas.

Además, los niveles de pobreza y desigualdad social asignan

elevada prioridad a las políticas sociales compensadoras y que se traducen en políticas de salud, vivienda y seguridad social.

c) **Complementarias:** Se incorporan en este nivel variadas políticas sociales que se integran en distintos planos entre sí y con las relativas al fomento productivo y a la protección social.

En primer lugar, destacan las políticas ambientales cuya creciente importancia se asocia a las concepciones de desarrollo sustentable y a la superación de crisis medio ambientales. Vinculadas a estas políticas se encuentran aquellas relativas a prevención o reacción ante los desastres naturales producidos por factores de geodinámica, hidrodinámica o tecnológicos.

Las políticas relativas a infraestructura dadas las carencias en términos absolutos y relativos del medio rural son importantes por sus aportes al transporte, a las comunicaciones, y al uso de elementos claves para la vida social, doméstica y productiva, como son la energía de diferentes fuentes, el agua y la tierra. Ante las carencias en estos planos, los fondos de inversiones rurales con aportes del Estado y de privados son instrumentos valiosos de estas políticas.

Por último las políticas públicas culturales comprenden variadas acciones entre las que destacan aquellas de identidad tendientes a valorar y conservar la diversidad de expresiones. No obstante, para algunos autores ellas implican un riesgo al definir a las personas como si tuviesen un único estatus social. Los efectos centrífugos de las diferencias grupales subculturales se exageran en una política que acentúa las diferencias y rebaja los elementos culturales comunes.

## ALGUNOS REQUISITOS EN LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los primeros requisitos que se formulan para un más correcto diseño y aplicación de las políticas públicas se vinculan a las características del Estado. Desafortunadamente, no son pocas las situaciones en las que se presentan dificultades o fracasos de políticas sociales por mal funcionamiento del Estado. Tales situaciones se vinculan a excesiva burocracia, clientelismo político, incapacidad de gestión y a la corrupción. Todos estos fenómenos son negativos y constituyen un verdadero dilema para las políticas públicas dadas las desviaciones entre los objetivos establecidos y la puesta en práctica de las

acciones para su logro (Jobert 2004).

De las experiencias positivas y de los avances en teorías de administración pública, se derivan atributos necesarios de los gobiernos y de los Estados para poder desarrollar más adecuadamente las políticas públicas. Ellos pueden sintetizarse en un necesario marco democrático, la existencia de un servicio civil profesional y una gestión pública de acuerdo a patrones técnicos y políticos explicitados.

Asimismo, existe un creciente consenso en que es positiva la aplicación de políticas públicas a través de mecanismos de mercado y en estrechas alianzas público-privados.

La participación de las organizaciones de base de la sociedad civil en el diseño y aplicación de las políticas sociales es también un rasgo necesario, como lo demuestran diversas experiencias y el desarrollo conceptual vinculado a la noción del capital social.

En relación a las políticas públicas de superación de la pobreza rural se ha ido coincidiendo en un nuevo enfoque (Piñeiro 2000), caracterizado por: a) la adopción del espacio rural como marco territorial conformado por los pequeños y medianos productores, núcleos urbanos y su entorno agropecuario; b) pasar del enfoque en el productor a la familia rural pobre como sujetos del cambio internalizando su alto grado de heterogeneidad; c) del empleo agrícola al pluriempleo; d) de la actividad agrícola a sus articulaciones con la agroindustria, los servicios y el agrocomercio; e) de la escala proyecto a la escala región o microregión, y f) de la institucionalidad específica para un proyecto a la inserción transformadora en la institucionalidad local y regional.

Tras estos lineamientos están las opciones por lo articulado antes que lo aislado, lo descentralizado local en lugar de la acción centralista, y la aproximación reconociendo la heterogeneidad no obstante la existencia de rasgos homogéneos. Esta perspectiva favorece la satisfacción de necesidades de vínculos humanos, de unión afectiva, que se satisface del modo más inmediato en la familia, los grupos de pares, asociaciones voluntarias y diversos tipos de comunidades no necesariamente residenciales.

Por último, es indispensable la existencia y aplicación de criterios de evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas, en base a la aplicación de modelos cuantitativos que permitan identificar sus impactos. La continuidad y eventuales correcciones o cambios en las políticas públicas debieran estar ligados a este tipo de estudios evaluativos.

## EL CASO DEL PROGRAMA MECE-BÁSICA-RURAL EN CHILE

### *Alcances del Programa*

La educación se reconoce como un factor importante para el desarrollo, tanto desde el punto de vista de sus efectos en el aumento de las capacidades de las personas, como desde la perspectiva del reconocido derecho de la población al acceso de la educación. Como se ha señalado anteriormente, la educación corresponde a políticas públicas de protección social y habilitadoras de las personas, con un impacto, a la vez, en los procesos productivos por medio del aumento en la calidad del capital humano

En este contexto, es posible destacar los siguientes propósitos de la educación para el sector rural: a) Erradicación del analfabetismo, situación que afecta el desarrollo de la zona rural y de sus habitantes; b) Integración de estos sectores rurales, al desarrollo social y económico del país, acentuado en las últimas décadas por el progreso industrial y acelerado en la actualidad por crecientes transformaciones tecnológicas; c) Satisfacción de las necesidades educacionales sentidas por la población rural.

A fines del siglo XX existían en Chile 8.346 escuelas básicas, de las cuales 4.674 eran rurales (56%) con 324.863 alumnos que equivalen a un 15,7% de toda la matrícula en educación básica<sup>1</sup>.

El Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica Rural (MECE/BÁSICA/RURAL), respondió a la política educacional del los gobiernos democráticos que han tenido entre sus propósitos el mejoramiento de la calidad de la educación, la búsqueda de la equidad y la generación de participación de todos los sectores involucrados en el proceso educativo.

Este programa tuvo como objetivo general producir condiciones para un efectivo mejoramiento de los conocimientos y prácticas en los docentes, a fin de producir innovaciones curriculares que permitan elevar la calidad de los aprendizajes de los niños. Los objetivos específicos del Programa fueron los siguientes:

---

<sup>1</sup> En Chile, la educación básica se realiza en escuelas de distinto tipo: escuelas rurales multigrado, escuelas rurales completas, escuelas urbanas, municipales, particulares subvencionadas y particulares no subvencionadas.

- i) Mejoramiento sistemático en amplitud, profundidad y relevancia, de los aprendizajes de competencias culturales de base en los alumnos, en torno a los ejes del dominio de la lengua oral y escrita y el pensamiento matemático en sus niveles elementales.
- ii) Mejoramiento progresivo de la distribución social de tales aprendizajes, según orientaciones de igualdad de oportunidades y discriminación positiva mediante la aplicación de una propuesta pedagógica consistente y la focalización de los recursos requeridos para su implementación.
- iii) Desarrollo de la capacidad iniciativa pedagógica y curricular de las escuelas a través de mecanismos descentralizadores efectivos y apoyo a la capacidad de emprender de los profesores en sus unidades educativas.
- d) Innovaciones permanentes en los procesos de enseñanza-aprendizaje en este tipo de escuelas.

Sus líneas de acción consistieron en:

*Adecuación metodológica:* diseño de una propuesta curricular que permita la articulación entre la cultura local y las dimensiones generales del conocimiento; elaboración de un Manual de Desarrollo Curricular que formule la adecuación metodológica y sirva de base para la capacitación de profesores y funcionarios que atienden las escuelas uni, bi y tridocentes.

*Capacitación de docentes:* en las nuevas experiencias curriculares, didácticas, de organización escolar, de uso de textos y, en general, de todas las innovaciones orientadas a incrementar el potencial de aprendizaje en la educación rural.

*Capacitación de supervisores:* en contenidos y metodologías de la propuesta curricular para favorecer una asesoría técnica adecuada y oportuna a la escuela y microcentros.

*Elaboración y dotación de material didáctico:* los profesores y los alumnos recibirán materiales para la enseñanza y el aprendizaje integrado de lenguaje oral y escrito, pensamiento matemático y ciencias, complementarios a los textos.

*Constitución de Microcentros de Coordinación Pedagógica:* Agrupaciones profesionales de profesores de escuelas próximas que se reúnan con periodicidad para analizar la implementación de la innovación y hacer un seguimiento de la experiencia. Estos microcentros serán organizados por supervisores que prestan la asistencia técnica, pero la coordinación deberá estar en manos de los docentes.

*Supervisión pedagógica:* Asistencia técnica consistente y sostenida a las escuelas y microcentros, atendiendo a sus problemas pedagógicos específicos, como actividad de capacitación en terreno.

*Formulación e implementación de acción de educación intercultural bilingüe para escuelas con alta concentración de alumnos indígenas.*

## LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

En un acápite anterior se ha señalado entre los requisitos de las políticas públicas, el relativo a su evaluación, entendiendo por tal la medición objetiva de los impactos logrados en el marco de sus objetivos. En este sentido, el Banco Mundial, como entidad financiera, consultaba una evaluación del impacto del Programa MECE/BASICA/RURAL por entidades externas. Esta evaluación, luego de una licitación internacional fue adjudicada a un consorcio integrado por investigadores de la Universidad Austral de Chile y la Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación en el año 1996<sup>2</sup>.

El estudio evaluativo tenía como objetivos fundamentales medir el impacto del Programa sobre la calidad de la educación, sobre la equidad, sobre la eficiencia, y realizar un análisis de costo-efectividad. La hipótesis de investigación que orientó este aspecto del estudio indica que a mayor tiempo de exposición al Programa mayor sería su impacto en las escuelas y en los alumnos. Las variables incorporadas al diseño fueron las siguientes:

---

<sup>2</sup> El autor tuvo a su cargo la dirección del estudio evaluativo que involucró a aproximadamente 20 investigadores y un amplio grupo de ayudantes de investigación, por un período de 18 meses.

VARIABLES DE CONTEXTO

*Tipo de escuela multigrado*

*Dependencia de la escuela*

*Nivel de riesgo*

*Nivel socioeconómico*

*Tamaño de matrícula*

*Número de profesores*

*Caracterización de alumnos*

*Caracterización de profesores*

VARIABLES DE INTERVENCIÓN

*Año de ingreso al Programa*

*Cobertura del Programa*

*Tipo, calidad, cantidad y distribución del material educativo*

*Formas, dificultades y utilización de los materiales*

*Capacitación de supervisores*

*Capacitación de profesores*

*Estructura y funcionamiento de los Microcentros*

VARIABLES INTERMEDIAS

*Cambios en la gestión de supervisión*

*Cambios en la gestión de microcentros*

*Cambios en la gestión pedagógica*

VARIABLES DE RESULTADOS

*Impacto en la calidad* (niveles de logro de aprendizaje en las áreas de lectoescritura, matemática, ciencias naturales, ciencias sociales y desarrollo social).

*Impacto en la equidad* (Niveles de logro de aprendizaje entre escuelas de diferente condición socioeconómica, vulnerabilidad y aislamiento).

*Impacto en la eficiencia* (Tasas de ausentismo, repitencia y deserción en las escuelas).

Metodológicamente, se utilizaron instrumentos cuantitativos y técnicas cualitativas para la obtención de la información.

<i>INSTRUMENTOS CUANTITATIVOS<sup>3</sup></i>	<i>TÉCNICAS CUALITATIVAS</i>
CENSO N = 2.808 ESCUELAS (FICHA CENSAL) N = 469 MICROCENTROS*	ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD* NIVEL CENTRAL = 4 SEREMIS = 8 DIR. PROVINCIALES = 27
MUESTRA N = 505 ESCUELAS (FICHA ESCUELA) N = 95 MICROCENTROS	FOCUS GROUPS PROFESORES=16
CUESTIONARIO A 712 PROFESORES	FOCUS GROUPS SUPERVISORES=7
CUESTIONARIO A 104 SUPERVISORES*	PRUEBA TIPO SIMCE* 1.828 ALUMNOS 4º BÁSICO
PRUEBA A 75 PROFESORES	
OBSERVACIÓN TRABAJO EN 62 AULAS	
ANÁLISIS DE CONTENIDO CUADERNOS DE TRABAJO	

Para el análisis de la información se utilizaron análisis multifactorial, de varianza, análisis de senderos, correlación canónica y, con el material cualitativo, análisis de contenido.

## RESULTADOS

Para el análisis del Programa es central considerar su impacto en la calidad, dado que su objetivo principal era “generar condiciones para un efectivo

<sup>3</sup> Los conceptos con (\*) significan, respectivamente: unidad de trabajo pedagógico de escuelas próximas; Supervisor: funcionario del Ministerio de Educación con funciones de apoyo y control de la labor docente; SIMCE: prueba nacional estandarizada de medición de aprendizajes; Entrevistas en profundidad a directivos nacionales, regionales y provinciales del ministerio de Educación.

mejoramiento de los conocimientos y de las prácticas de los docentes, a fin de producir innovaciones curriculares que permitan elevar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes”. Los resultados de las pruebas de logro aplicadas a los alumnos de 4° básico de las escuelas de la muestra estudiada, superan el 50% de logro en Lecto-escritura y Matemática. En Ciencias Sociales, Ciencias Naturales y en Desarrollo Social, se evidencia un mayor nivel de dominio.

Considerando estos resultados, se obtuvieron diferencias estadísticamente significativas según el tiempo que las escuelas a que pertenecen los alumnos han estado expuestas al Programa. Se observó que los promedios de logro presentaban una tendencia ascendente desde las escuelas ingresadas en 1992 hasta las ingresadas al Programa en 1994, y que los promedios de logro de las escuelas ingresadas en 1994 eran significativamente mayores ( $p < 0,05$ ), que los de las escuelas ingresadas en 1995.

De la diversidad de antecedentes considerados en este estudio, se concluyó que el año 1994 correspondía al punto de inflexión en cuanto a maduración de las acciones del Programa. Algunos indicadores que fundamentan este juicio evaluativo son la producción de material didáctico revisado; las percepciones de los profesores acerca de la cantidad, adecuación y oportunidad de entrega de los materiales didácticos; la adecuación de la capacitación; la evolución en el número de reuniones de los microcentros; los cambios en la estructura organizativa y de gestión del Programa.

Por tanto, la forma como se modeló el Programa entre 1992 y 1994 produjo un efecto de maduración que, para su impacto, se cruza con el mayor tiempo de exposición de las escuelas ingresadas en los diferentes años. El transcurso del tiempo significa un aumento en el tiempo de exposición pero, a la vez, un aumento en la efectividad de las acciones de intervención del Programa.

Además, la política de focalización del Programa significó que en 1992 y 1993 ingresaron las escuelas con mayores niveles de riesgo pedagógico. Por lo tanto, debe suponerse que los niveles de logro de aprendizajes en estas escuelas eran menores al incorporarse al Programa, que los correspondientes a las escuelas ingresadas en 1994 y 1995.

Consecuentemente, se concluyó que el significativo mayor logro en los aprendizajes en las escuelas ingresadas al programa en 1994 con respecto a las ingresadas en 1995 demostraba que el Programa MECE/BASICA/RURAL efectivamente tuvo un impacto positivo en la calidad de la educación, con respecto a las áreas de Lecto-Escritura, Matemáticas y Ciencias Sociales. Los resultados del análisis de correlación canónica,

demonstraron un mayor impacto de las variables de intervención en el área de lectura y escritura.

Esta interpretación es consistente con los resultados de las Pruebas SIMCE<sup>4</sup> aplicadas en 1992, 1994 y 1996. En efecto, como se aprecia en el Cuadro 1, las escuelas del Programa mostraron aumentos en los logros de aprendizaje y estos logros son de mayores niveles que el de las escuelas urbanas y, en cierta medida, que el conjunto de escuelas rurales.

**Cuadro Nº 1. Comparación de Variación en puntajes promedios de Escuelas en pruebas SIMCE 1992 a 1996.**

Diferencias 1996-1992	Urbano	Total Rural	Sólo MECE Rural
Lecto- escritura	+4	+9	+7
Matemáticas	+4	+8	+8
Cs. Sociales	+3	+5	+9
Cs. Naturales	+8	+10	+15
Total	+19	+32	+39

Fuente: Elaboración a partir de datos Nacionales de Pruebas SIMCE.

Con respecto a la equidad no se observó una tendencia clara al analizar los resultados de logro promedios de las escuelas, según la condición socioeconómica de ellas. Los valores del Índice de Equidad se distribuyeron en las diferentes escuelas sobre y bajo el promedio, sin un patrón definido lo que puede ser explicado por la homogeneidad de las características socioeconómicas de las escuelas y de sus alumnos.

Por tanto, considerando que el Programa sí tuvo un impacto positivo en los aprendizajes de los alumnos de las escuelas, se dedujo que, en relación al sistema educativo en su conjunto, el Programa logró un impacto positivo en la equidad de la educación básica chilena.

El comportamiento de las escuelas desde el punto de vista de la eficiencia se calificó como muy bueno, ya que presentan bajas tasas de ausentismo, repitencia y deserción. Esto reflejó un aspecto positivo, toda

<sup>4</sup> Sistema de Medición de la Calidad de la Educación que implica la aplicación de pruebas nacionales, en el caso de la educación básica a estudiantes de cuarto y octavo nivel.

vez que tradicionalmente en el medio rural existen más condiciones para que estas tasas sean mayores.

Desde luego que en los niveles de eficiencia que se detectaron en las escuelas incidieron, también, diferentes inversiones sociales desarrolladas en los años 90 con la finalidad, precisamente, de superar condiciones generales desfavorables en los sectores rurales.

Los análisis multivariados relacionales utilizados evidenciaron que las actividades del Programa contribuyen efectivamente a los impactos producidos. A su vez, las correlaciones canónicas entre los conjuntos de variables independientes e intermedias, por una parte, y los puntajes de logro en las distintas pruebas consideradas como variables dependientes, por otra, fueron moderadas.

No obstante, en general las variables independientes de intervención del Programa, entre las que destacaron la capacitación de supervisores, capacitación de profesores, material didáctico de apoyo, tienden a explicar más la variación del conjunto de variables dependientes.

Los análisis multivariados relacionales efectuados, mostraron que las actividades del Programa contribuyen efectivamente al mejoramiento de la calidad de la educación básica rural y que al extraer cualquiera de las variables independientes de intervención, la capacidad predictiva del modelo disminuía considerablemente, demostrando el carácter sistémico de las acciones del Programa como conjunto.

Lo anterior confirmó, como orientación para políticas públicas con objetivos de lograr cambios en el ámbito sistema educativo rural, que ellos se logran con una política de acciones simultáneas.

Por otra parte, en el desarrollo del Programa durante los años 1992 a 1995 se gastó la cantidad de \$1.788.435.000 que corresponde, aproximadamente, a US\$ 3.888.000. Esta cifra representa alrededor del 2% del monto total de los recursos del Programa MECE. Otro patrón de comparación es que esta cifra corresponde al 0,45% del gasto público en educación básica realizado en el país el año 1996.

La distribución de los recursos en diferentes conceptos destaca que un 42,5% se destinó a materiales didácticos, un 29,0% a capacitación de profesores, un 5,9% a capacitación de supervisores, un 4,3% al funcionamiento de los microcentros y un 18,3% a la gestión del equipo central, del equipo de textos y de la gestión regional de supervisores.

Considerando los aportes del Programa y de sus componentes a los incrementos en los aprendizajes de cada uno de los 77.548 alumnos de

las escuelas ingresadas al Programa entre 1992 y 1995, se obtuvieron los siguientes valores por cada unidad porcentual de incremento:

*General del Programa* \$3.223.

*Material didáctico* \$7.447.

*Capacitación profesores* \$4.466.

*Capacitación supervisores* \$351.

*Microcentros* \$2.104.

Dado que la relación de costo-efectividad global del Programa correspondía aproximadamente a la quinta parte del valor de la subvención mensual por alumno<sup>5</sup>, se estimó bastante adecuada la relación costo-efectividad del Programa.

Los impactos positivos y la eficiencia en la gestión de este Programa, necesariamente, se vinculan con algunos rasgos de su desarrollo como política pública.

El papel del Ministerio de Educación como instancia central de gobierno consiste en la distribución, oportuna y de acuerdo a patrones establecidos por ley, de los recursos financieros y de materiales didácticos a cada unidad escolar. Además, tiene a su cargo la formulación de los marcos curriculares y el apoyo y supervisión técnica. Estas funciones se cumplen con una estructura desconcentrada territorialmente, que contempla un nivel central, 13 niveles regionales, y varios niveles provinciales.

Por su parte la gestión administrativa de las escuelas está a cargo de los gobiernos locales (municipios) y de personas o instituciones privadas<sup>6</sup>.

La participación de la sociedad civil en las unidades escolares se produce a través de los Centros de Padres y Apoderados que tradicionalmente han sido un tipo de organización relevante en el país<sup>7</sup>. En

---

<sup>5</sup> La subvención corresponde al valor que mensualmente otorga el Ministerio de Educación a las escuelas rurales municipales y privadas subvencionadas, con recursos del Presupuesto de la Nación.

<sup>6</sup> Actualmente se discute en el Parlamento una modificación importante de la Ley Orgánica Constitucional de Educación, entre cuyas medidas se plantea limitar la participación privada en la administración de establecimientos escolares sólo a corporaciones sin fines de lucro.

<sup>7</sup> De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano del año 2000 el 10% de las organizaciones sociales de base existentes en Chile corresponde a Centros de Padres y Apoderados en los que la participación es elevada, especialmente en el caso de las mujeres (PNUD 2000).

síntesis, desde la perspectiva de los requisitos para la aplicación de política públicas, en el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica Rural están presentes, por una parte, la gestión adecuada por parte del Gobierno, la participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil organizada existiendo espacios para alianzas con sectores privados.

En la actualidad los componentes de este programa siguen aplicándose, como una línea de trabajo dentro de la institucionalidad del sistema educacional público y privado. Por tanto, la sostenibilidad es otro atributo que está presente en esta política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Albert, Michel. 1992. *Capitalismo contra capitalismo*. México: Paidós.
- Albert, Michael, Jean Boissonnat y Michel Camdessus. 2003. *Nuestra fe en este siglo*. Santiago: Desafío.
- Clapham, Ronald. 1976. "Principios Básicos de la Economía Social de Mercado". *Economía Social de Mercado en la experiencia Alemana*. Alemania: Fundación K. Adenauer.
- Espinoza, Juan G. 2001. *Economía Neoliberal versus Economía Social en América Latina*. Santiago: Dolmen-Ediciones CED.
- Etzioni, Amitai. 1999. *La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Barcelona: Paidós.
- French-Davis, Ricardo. 2003. "Desarrollo humano y economía: América Latina en la actual era de globalización". Ponencia. *Taller de Desarrollo Humano, crecimiento económico y equidad: conceptos y mediciones*. Antigua-Guatemala, 27 y 28 de noviembre. Guatemala: PNUD.
- Foxley, Alejandro. 2001. *Chile en la encrucijada. Claves para un camino real y posible*. Santiago: Editorial Grijalbo S.A.
- Guzmán, Ricardo. 2006. "Globalización, Estado-Nación y Desarrollo: el caso de las Políticas Públicas en México". *Revista Austral de Ciencias Sociales* 11:25-34.
- Hayek, Friedrich. 1990. *Camino de Servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.
- Iglesias, Enrique. 2006. "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina". *Revista de la CEPAL* 90: 7-15.
- Jobert, Bruno. 2004. *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago: LOM.
- Meny, Yves y Jean Claude Thoenig. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Piñeiro, Martín. 2000. "Reflexiones sobre la Agricultura de América Latina". *Conferencia sobre Economía Rural y Reducción de la Pobreza*. N. Orleans: BID.
- Programa De las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2000. *Desarrollo Humano en Chile*. Santiago: ONU.
- Stiglitz, Joseph. 2006. *Cómo hacer que funcione la globalización*. España: Taurus.
- Universidad Austral de Chile y Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación. 1998. *Informe Final de Estudio de Evaluación de la Línea Básica Rural del Programa MECE*. Valdivia: Universidad Austral de Chile.

---

Vargas, Jorge. 2002. *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a desastres naturales y socio-naturales*. Santiago: CEPAL.



# **La contribución de la pluriactividad para las políticas públicas de desarrollo rural:**

una mirada desde el Brasil<sup>1</sup>

**Sergio Schneider**

## INTRODUCCIÓN

Actualmente, parece haber consenso entre los investigadores, formuladores de políticas públicas y actores sociales del Brasil de que existe, en curso, un proceso de transformación estructural de la agricultura y del espacio rural y que ya no es más posible que uno reduzca al otro. Una de las características de esta nueva ruralidad, término controvertido utilizado para indicar estas transformaciones, sería el surgimiento de las actividades no agrícolas, las diferentes formas de uso del espacio y de los paisajes y la configuración de un mercado de trabajo cada vez más segmentado. Como resultado de estas transformaciones, conforme una vasta literatura, estarían ocurriendo cambios sociales y culturales de largo alcance, afectando las relaciones sociales de trabajo, la organización familiar, los valores y las identidades. Buscando contribuir con el análisis de este amplio proceso de mudanza social del medio rural brasileño, este trabajo pretende abordar el tema de la pluriactividad de las familias y presentar argumentaciones prácticas y políticas que justifiquen acciones de apoyo para su ampliación. Su enfoque se restringe al análisis de la categoría social de los agricultores familiares y a la realidad brasileña, aunque se considere que esta experiencia pueda inspirar otras realidades, sobretodo de los países de América Latina.

El reconocimiento social, político e institucional de la importancia de la agricultura familiar en el Brasil es un hecho consumado hoy en día. Desde el inicio de los años 1990, se percibe una legitimación cada vez más notoria en relación a esta categoría

---

<sup>1</sup> El autor agradece al CNPQ, al ICPR de la Universidad de Cardiff y al profesor Terry Marsden por el apoyo recibido.

social. El hecho de que la agricultura familiar haya asumido un espacio político de reconocimiento nacional viene provocando en el Brasil el surgimiento de un debate intrigante sobre los procesos de desarrollo rural sostenible.

De ese modo, parece que están dadas las condiciones para que tanto los agentes del Estado como los organismos e instituciones de la sociedad civil inicien un proceso de discusión y concertación de intereses en torno al papel y las potencialidades que la pluriactividad desempeñaría para estimular el desarrollo más vigoroso de la agricultura familiar.

Con este propósito, este texto se propone presentar argumentos en favor de las potencialidades de la pluriactividad como una de las formas para promover estrategias sostenibles de diversificación de los modos de vida de las familias rurales. La pluriactividad se refiere a un fenómeno que presupone la combinación de dos o más actividades, siendo una de éstas la agricultura, en una misma unidad de producción. Esta interacción entre actividades agrícolas y no agrícolas tiende a ser más intensa cuando más complejas y diversificadas son las relaciones entre los agricultores y el ambiente social y económico en que están situados. La forma de ejercicio de la pluriactividad es heterogénea y diversificada; y está relacionada, de un lado, con las estrategias sociales y productivas adoptadas por la familia y por sus miembros y, de otro lado, con su variabilidad, dependiente de las características del territorio en que está inserta. Se cree que a través de la pluriactividad, los agricultores familiares pueden establecer iniciativas de diversificación de sus ocupaciones interna y externamente a la unidad de producción, así como aumentar las fuentes y las formas de acceso a los ingresos.

Además de esta introducción, este trabajo se divide en varias partes y es resultado de diálogos con otros investigadores del Brasil y del exterior. En ese sentido, algunas ideas aquí presentadas no son nuevas ni originales, puesto que fueron compiladas a partir de informaciones, textos y discusiones de la literatura que aborda ese tema y que están citadas en la bibliografía.

En la primera sección se presenta la importancia de la pluriactividad para el medio rural brasileño; en la segunda parte se discute el papel de la pluriactividad como una estrategia de desarrollo rural capaz de garantizar la sostenibilidad y la cohesión social en el medio rural; en la tercera sección se evalúa la importancia de la pluriactividad para las políticas públicas de desarrollo rural en el Brasil, especialmente aquellas centralizadas en la agricultura familiar; y, finalmente, en la última sección

se colocan algunas recomendaciones de políticas que pueden estimular y apoyar la pluriactividad en el Brasil.

## LA RELEVANCIA DE LAS ACTIVIDADES NO AGRÍCOLAS Y DE LA PLURIACTIVIDAD EN EL BRASIL

Ha sido muy frecuente entre los estudiosos asociar el crecimiento del número de personas y familias en actividades no agrícolas en el medio rural con el fenómeno de la pluriactividad. El crecimiento de las actividades no agrícolas puede estar relacionado con las alteraciones en los mercados de trabajo rurales, expresando los nuevos modelos de ocupación de la fuerza de trabajo. No siempre el crecimiento de las ocupaciones no agrícolas de las personas o familias con domicilio rural implica un aumento proporcional de la pluriactividad de las familias. La pluriactividad se refiere a un fenómeno que se caracteriza por una combinación de las múltiples inserciones ocupacionales de las personas que pertenecen a una misma familia. Ésta es, al mismo tiempo, causa y efecto de las actividades no agrícolas. Por eso, se insiste en que no se debe confundir las actividades no agrícolas con la pluriactividad, pues esta última resulta de las decisiones y de las estrategias de los individuos y de las familias rurales que pueden o no optar por la combinación de más de un tipo de trabajo. Por tanto, el crecimiento de las actividades no agrícolas en el medio rural brasileño no implica *mutatis mutandis* la expansión de la pluriactividad de las familias rurales<sup>2</sup>.

La importancia de las actividades no agrícolas en la generación de empleos y ocupaciones es algo asumido a nivel nacional. El reporte sobre el empleo de 2005 de la Organización Internacional del Trabajo (*World Employment Report*, OIT) dedica un capítulo especial a la agricultura y a las políticas de reducción de la pobreza rural destacando

---

<sup>2</sup> Hay inclusive autores (Nascimento 2005) que buscan demostrar que en el Brasil el crecimiento de las ocupaciones rurales no agrícolas sería más importante que el movimiento en dirección a la pluriactividad. En este caso, es necesario registrar que la existencia de un mercado de trabajo no agrícola es condición *sine qua non* para que exista pluriactividad, exactamente para que pueda ocurrir la combinación de tipos de ocupación. Además, es necesario resaltar que la pluriactividad no es un "punto de llegada" o una posición estática que, una vez alcanzada, llevaría a una estabilización en la posición de ocupación. Los mecanismos y factores que compiten para que una familia decida ser pluriactiva son multivariados y dependen tanto de características endógenas a las familias como de los efectos exógenos.

que tanto el incremento de la producción de alimentos como la generación de ocupaciones no agrícolas deben ser consideradas estrategias complementarias<sup>3</sup>. El reporte de la OIT considera que las actividades no agrícolas son capaces de promover e incrementar el bienestar y la calidad de vida en varios sentidos, así como ayudar a reducir el desempleo y la estacionalidad de las ocupaciones, disminuir la presión sobre las migraciones rural-urbano y permitir el acceso a bienes, alimentos y servicios (OIT 2005: 150). En las recomendaciones de políticas, el reporte indica que “las actividades no agrícolas deben ser fomentadas como una fuente adicional de creación de empleos, auxiliando como mecanismo de reducción de pobreza en el sector agrícola” (166).

La revista *World Development* (2001) también dedicó un número especial que aborda exclusivamente el debate sobre las actividades no agrícolas en la América Latina, ofreciendo un amplio espectro de trabajos que indican que el fenómeno de la combinación de ocupaciones agrícolas y no agrícolas se ha diseminado por varios países de la región, tanto en aquellos que poseen un sector agropecuario modernizado como en Brasil, Chile y México, como en otros donde la incorporación del padrón técnico-productivo de la revolución verde alcanzó proporciones menos intensivas como es el caso de Perú, Honduras y el Salvador.

En la América Latina, los trabajos pioneros de Klein (1992), como también de Weller (1997) y otros, demuestran que las ocupaciones en actividades no agrícolas en la región alcanzaron cerca de un 22% al final de la década de 1980. En la década de 1990, se registró un crecimiento en todos los países de la América Latina de los empleos en actividades no agrícolas. Este crecimiento es más expresivo en el caso de las mujeres, puesto que en nueve países de la región se verifica una variación de 65% a 93% de participación de las mujeres en el mercado de trabajo rural no agrícola.

Actualmente, conforme Berdegú, Reardon y Escobar (2001: 184), el empleo rural no agrícola es responsable por cerca de 40% de los ingresos de los habitantes rurales de América Latina y existe una clara tendencia a seguir creciendo. Además, para estos autores, la importancia de las actividades rurales no agrícolas radica en el hecho de que éstas puedan integrar soluciones para tres grandes problemas del mundo

---

<sup>3</sup> “While poverty is largely rural, and agriculture is a major part of the rural economy, other activities within the rural economy can be stimulated by agricultural growth. Rural non-farm activities are often included in income-generating activities of households, and this is also true for poor households engaged in agriculture” (ILO 2005: 149)

rural latinoamericano, que son: la pobreza rural, la transformación del sector agropecuario y la modernización técnico-productiva. El estudio de la CEPAL (2000) también indicó que los ingresos de las actividades no agrícolas asumen un carácter extremadamente importante para las poblaciones rurales más pobres, muchas veces significando el único ingreso monetario para estas familias. En lo que se refiere a la transformación del sector agropecuario y a su modernización productiva, las actividades no agrícolas tienden a representar una oportunidad de empleo complementario, ya que, a medida que hay mayor apropiación de tecnologías para la agricultura, tiende a aumentar el número de ocupaciones en los servicios y en las demás actividades integradas “hacia delante” y “hacia atrás”.

Por estas razones, es cada vez más aceptado entre los investigadores de que está en marcha un proceso de diferenciación entre la agricultura y el espacio rural, especialmente a partir de la década de 1990, ya que se viene apreciando un crecimiento significativo de personas en edades activas que residen en las áreas rurales y que están ocupadas en actividades no-agrícolas. Este fenómeno refuerza un clásico argumento de los cientistas sociales que afirman que además de la función de producción de alimentos y materias primas, el espacio rural también se constituye en un ambiente de sociabilidad, manifestaciones culturales e interacción del hombre con la naturaleza.

En el Brasil, los primeros trabajos sobre las alteraciones en los mercados de trabajo rural surgieron en mediados de la década de 1990, con destaque en el análisis de la aparición de las actividades no agrícolas. Los trabajos del Proyecto “Rurbano” con base en informaciones de investigación por muestra de domicilios (PNAD/IBGE), indican que desde la década de 1980, la PEA rural del Brasil se encontraba relativamente estancada en poco menos de 13 millones de personas, lo que representa cerca del 17% de la PEA total<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> La PNAD (Encuesta Nacional de Muestra por Hogares) es una investigación por muestra realizada anualmente por el Instituto Brasileiro de Geografia e estatística - IBGE, que toma como referencia el universo de los datos del último censo demográfico y utiliza informaciones por domicilio como unidad de análisis. La PNAD clasifica las áreas urbanas y rurales a partir de la localización del domicilio, que es definido por la legislación municipal vigente en el período del censo. Conforme Del Grossi y Graziano da Silva (2006) las informaciones de las PNADs de los años 2000 no son enteramente compatibles con las de las décadas anteriores porque el IBGE realiza una reclasificación de las áreas en cada censo. Los autores creen que por causa de esa actualización, la población rural contabilizada por las PNADS se redujo de 32,6 millones de personas en 1999 para 27,3 millones de personas en 2001, una disminución de más de 5 millones de personas.

**Tabla 1. Población residente conforme la situación de domicilio y la condición de ocupación 2001 – 2005 (en 1.000 personas)**

<b>Condición y ramo de la actividad</b>	2001	2002	2003	2004	2005
Pob. Urbana de + 10 años	143,350,0	145,943,5	148,438,8	151,124,5	152,711,4
Pob. Rural de + 10 años(a)	27,461,6	27,447,9	27,548,8	27,480,1	28,289,2
PEA Rural Ocup. (b)	12,232,7	12,403,6	12,328,1	12,408,2	12,773,6
PEA Agrícola	8,846,2	8,9725	8,8767	8,757,0	8,739,4
PEA No agrícola	3,386,5	3,431,1	3,451,5	3,651,2	4,034,2
No Ocupados	434,0	441,7	433,8	484,7	544,3

<b>Tasa de crecimiento anual</b>		
3,0***	2,3***	1,6***
-0,2*	0,9***	0,6*
0,6***	-0,2	0,9**
0,4***	1,7***	-0,5*
1,2***	3,7***	4,2***
7,6***	10,8***	5,6**

Fuente: Tabulaciones Especiales del Proyecto RURBANO, IE/UNICAMP. Septiembre/2005. \*\*\*, \*\*, \* representan respectivamente 5%, 10% y 20% de significancia. a) No están incluidas las áreas rurales de la región Norte del Brasil (Estados de la grande región amazónica), excepto del Estado de Tocantins. b) El proyecto "Rurbano" siempre trabajó con la noción de PEA restringida, que excluye los trabajadores no remunerados que laboran menos de 15 horas por semana y los que se dedican exclusivamente a la producción para autoconsumo y autoconstrucción.

Sin embargo, conforme lo indicado en la Tabla 1, cuando se separa la PEA rural por condición de ocupación de los domicilios, se verifica un crecimiento mucho más significativo de la PEA ocupada en

actividades no agrícolas de que aquellas ocupadas en la agricultura, a lo largo de las últimas décadas. En los años más recientes, primera década de 2000, es notable el crecimiento más expresivo de la PEA no agrícola (4,2% al año) sobre la agrícola (reducción de 0,5% anual). Tal vez éste sea uno de los factores que está impulsando el crecimiento de la población rural de más de 10 años de edad, que muestra una lenta pero persistente recuperación.

En relación a la pluriactividad, conforme indicado anteriormente, es necesario observar los datos por familias para verificar en qué medida esta expresiva cantidad de personas que están ocupadas en actividades no agrícolas se traduce en formas de combinación de actividades (Tabla 2). Esto es lo que demuestra la Tabla 2, indicando que del total de 5,965 millones de familias brasileñas que en 2004 tenían sus domicilios localizados exclusivamente en las áreas rurales no metropolitanas, 22% (1.305 millones) eran pluriactivas, 53% (3.145 millones) estaban ocupados en actividades agrícolas y 15% (879 mil familias) se ocupaban en actividades exclusivamente no agrícolas. Por lo tanto, la pluriactividad de las familias domiciliadas en el medio rural brasileño ya no es una característica residual, pues alcanza casi un cuarto del total de las familias.

La parcela más expresiva de las familias con domicilio en las áreas rurales no metropolitanas del Brasil, formada por 2.882 millones (48,3%) está ocupada en la condición de cuenta propia<sup>5</sup>, seguida de la categoría de los asalariados rurales, formada por 2.053 millones de familias (34,41%). Considerando que los 2.882 millones de familias ocupadas por cuenta propia constituyen la parcela que forma la categoría social que viene a ser denominada de agricultura familiar, es posible afirmar con base en los datos de la Tabla 3 que, en 2004, existían en Brasil 908 mil familias de agricultores familiares pluriactivos, representando 31,5% del total de los ocupados por cuenta propia. La tabla muestra que 59% de estas familias de cuenta propia estaban ocupadas en las actividades agrícolas (1.713 millón) y 10% en actividades exclusivamente no agrícolas (261 mil).

---

<sup>5</sup> La familia es considerada empleadora cuando por lo menos uno de sus miembros declaró estar en esa posición en la semana de referencia. Es considerada de empleados si por lo menos un miembro se declaró empleado y ninguno como empleador. Son familias de cuenta propia aquellas que trabajan explorando su propio emprendimiento, solas o con socios, sin tener empleados y contando, o no, con la ayuda de los miembros de la familia en la forma de trabajo no remunerado. Las familias no ocupadas son aquellas en que ninguno de sus miembros se declaró ocupado en la semana de referencia.

**Tabla 2. Distribución de las familias con domicilios en las áreas rurales no metropolitanas conforme tipo de actividad en que están ocupadas, 2004 (en 1.000 familias)**

Tipos de Familias	Total (en miles de familias)	%
Agrícolas	3.145	53
Pluriactivas	1.305	22
No agrícolas	879	15
No Ocupadas	637	11
Total de Familias	5.965	100

Fuente: Tabulaciones especiales de la PNAD/IBGE, Proyecto Rurbano.

**Tabla 3. Brasil. Distribución de las familias rurales ocupadas en la condición de cuenta propia en las áreas rurales no metropolitanas, 2001 – 2004 (en 1000 familias).**

	2001	2002	2003	2004	Tasa crec. (% aa.) 2001/04 <sup>a</sup> / 2002/04 <sup>a</sup>
Total Familias Cuenta Propia	2.859	2.938	2.982	2.882	0,4 / -1,0
Agrícola	1.756	1.780	1.749	1.713	-0,9 / -1,9***
Pluriactivo	874	938	920	908	0,9 / -1,6**
No agrícola	230	220	312	261	7,7 / 9,0

Fuente: Tabulaciones especiales de la PNAD, Proyecto Rurbano, junio de 2003

A pesar de esta heterogeneidad, las políticas públicas y las acciones del Estado dirigidas a la agricultura familiar en el Brasil, tal como el “PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar)”, que en el año 2005 llegó a la histórica marca de 1.530.600 contratos y un presupuesto de 5.579 billones de reales (cerca de 2,5 billones de dólares americanos), continúan fuertemente orientadas al productivismo, ya que la mayor parte del crédito disponible se destina al costeo de la producción agrícola.

Este breve comentario tiene un objetivo ilustrativo, ya que en este trabajo no se pretende avanzar en la discusión de políticas vigentes en el Brasil ni evaluar su relación con la pluriactividad.

### **¿CUÁL PUEDE SER EL PAPEL DE LA PLURIACTIVIDAD PARA EL DESARROLLO RURAL?**

Frente a estas condicionantes, el objetivo principal de este trabajo consiste en preguntarse sobre las potencialidades de la pluriactividad en la promoción del desarrollo rural sostenible. Seguramente, tomando la realidad brasileña, y quizás la de América Latina como referencia, el argumento para apoyar y estimular la pluriactividad debe estar relacionada con su capacidad de presentarse como alternativa a algunos de los principales problemas que afectan a las poblaciones rurales tales como la generación de empleo, la mejoría de los ingresos, la reducción de la vulnerabilidad social y productiva, el éxodo de los jóvenes y la promoción de cambios en las formas de gestión interna de las unidades familiares, entre otros aspectos. En este sentido, se defiende que el papel estratégico de la pluriactividad en el proceso de desarrollo rural consiste en contribuir en la generación de mecanismos de inclusión social, reducción de pobreza y combate contra las desigualdades.

No obstante, sería ingenuo creer que bastaría diseñar acciones que busquen estimular la pluriactividad para que las bases de un nuevo padrón de desarrollo rural puedan establecerse. Es necesario tener claridad que la pluriactividad sería parte de una estrategia más amplia de búsqueda de un nuevo tipo de desarrollo. Así, la pluriactividad no es una panacea que pueda, aisladamente, representar soluciones de corto plazo.

Por eso, es importante resaltar que las actividades agrícolas y las diferentes formas de interacción del sector agropecuario a los demás ramos de la economía continuarán teniendo una importancia decisiva en el medio rural. La perspectiva aquí defendida es que la pluriactividad se tornará una alternativa para los agricultores y sus familias para obtener nuevas formas de empleo, y para aumentar, diversificar y adquirir una mayor estabilidad de los rendimientos y, al mismo tiempo, una nueva atribución del espacio rural que además de su función usual de ser el territorio de la producción agrícola, ahora pasaría a ser un espacio multifuncional.

Una visión general de la literatura reciente sobre el desarrollo rural permite indicar tres autores clave que, en el entendimiento aquí preconizado, presentan propuestas que son complementares entre sí y abren espacio para la discusión del papel de la pluriactividad. Estas perspectivas se sitúan en torno de los trabajos de Terry Marsden (2003, 2007 y Marsden y Parrott 2006), Jan Douwe Van Der Ploeg (2000, 2003, 2006) y Frank Ellis (2000, 2005).

La necesidad de nuevas interpretaciones es reforzada en los trabajos de Marsden (2007; 2003) que profundiza elementos conceptuales para entender lo que se denomina “dinámica de desarrollo rural sostenible”. Para Marsden (2003), la heterogeneidad de las dinámicas de desarrollo se expresan en tres, a saber. Primero, la agroindustrial, que vincula la producción agroalimentaria a la dinámica industrial y los agricultores son orientados a buscar patrones mínimos de competitividad, relacionados a la disminución de costos a través del uso intensivo de nuevas tecnologías, como los Organismos Genéticamente Modificados (OGM) que garantizan el aumento de las escalas de producción. Segundo, la post-productivista, que es encontrada en las regiones ricas de Europa, en que la producción agrícola pierde su importancia en relación a los ingresos y al empleo. Finalmente, la tercera dinámica, que Marsden llama de desarrollo rural, surge principalmente en nivel local y regional, valorizando las economías de un conjunto de bienes en vez de solamente un bien, la diversidad de los modos de vida, los nuevos “arreglos institucionales”, la agregación de valor y las cadenas agroindustriales cortas de alimentos de calidad. Esta dinámica se establece fuertemente en un estilo propio de agricultura para generar la diversificación y el desarrollo rural a partir de la convergencia de diversos factores, como la naturaleza, el trabajo, las características de los territorios, el modo de organización social y el papel de las instituciones.

De acuerdo a Marsden (2007), en un contexto social en que la movilidad espacio-tiempo es cada vez mayor, el debate sobre desarrollo rural que surge preconiza un proceso que sea capaz de adecuarse a este condicionante y, al mismo tiempo, reduzca la vulnerabilidad e incrementar la sostenibilidad. En este proceso, el Estado juega un papel fundamental en la regulación y gobernabilidad, pero no menos importante será el papel de los propios agricultores y de sus instituciones, que necesitan ser capaces de innovar y generar formas de competitividad que permitan la articulación de las economías locales con el ambiente externo, permitiendo que consigan “hacer más de una cosa al mismo

tiempo con la misma base de recursos”.

Esta definición conduce a una interpretación más flexible y amplia del desarrollo rural, que implica una superación de la idea de que hay un camino único e imperativo. Conforme Ploeg *et al.* (2000), Ploeg y Dijk (1995) y Ploeg, Long y Banks (2000), la discusión sobre el desarrollo rural surge de los debates y disputas sociales y políticas post-modernización agrícola y puede ser definido como “un proceso multinivel, multifacetado y multi-actor, enraizado en tradiciones históricas”. En la perspectiva de estos autores, el desarrollo rural implica una construcción de nuevas redes y relaciones sociales, así como la revalorización y reconfiguración de los recursos naturales. Este nuevo modelo busca valorizar las economías de escala de un conjunto de bienes en detrimento de las economías de escala de un único bien; la pluriactividad de las familias rurales en vez de la especialización promueve la participación de los actores sociales en las políticas de tipo local que no son *top-down*. En síntesis, conforme mencionan Ploeg *et al.*, el desarrollo rural implica una “salida para las limitaciones y falta de perspectivas intrínsecas que el paradigma de la modernización y el acelerado aumento de escala e industrialización ha impuesto” (2000: 395).

Esta visión más general sobre el desarrollo rural, fuertemente apoyada en la realidad europea, podrá y deberá ampliar su poder cognitivo y explicativo si se pretende incorporar algunos de esos elementos analíticos para analizar la realidad de países en desarrollo, como es el caso del Brasil y de otros de Latinoamérica (Navarro 2001). En ese sentido, los trabajos de Ellis sobre los procesos de desarrollo rural en los países africanos, ofrecen recomendaciones interesantes a los trabajos de los autores europeos antes mencionados.

Ellis considera que el desarrollo rural consiste en un conjunto de iniciativas y prácticas que tienen por finalidad concreta ampliar las capacidades y los accesos de los individuos y de las familias rurales para que puedan fortalecer sus medios de sobrevivencia (*livelihoods*). En este sentido, pondera un conjunto de iniciativas pragmáticas que objetivan generar impactos significativos en la mejoría de las condiciones de vida de las poblaciones y ampliar sus perspectivas de preservar la reproducción social y económica. Siguiendo al autor, en la mayoría de veces, las oportunidades para alcanzar estas acciones se encuentran en las propias localidades y territorios donde las personas viven. Fundamentalmente, lo que Ellis propone es ampliar la capacidad de los individuos para diversificar su repertorio de actividades y fuentes de ingreso (2000,

2005). Ellis considera que la pluriactividad puede fortalecer las estrategias de las familias y contribuir para la diversificación de los medios de vida, constituyéndose en un mecanismo eficaz de reducción de la pobreza y de la vulnerabilidad en el espacio rural<sup>6</sup>.

Los estudios recientes más consistentes sobre el tema de desarrollo rural (Marsden 2007; O'Connor *et al.* 2006) lo clasifican como un proceso genuinamente multidimensional, y las cuestiones relacionadas al empleo y las formas de ocupación son transversales. Además, es en este sentido que la pluriactividad parece asumir un interés de primer orden en este debate, ya que los estudiosos vislumbran en el estímulo a la diversificación de los procesos productivos, en las formas de producción ambientalmente sostenibles, en la mudanza del sentido cognitivo y simbólico del espacio rural y en las relaciones diferenciales con los mercados, factores que pueden impulsar transformaciones en las relaciones de trabajo.

Estas perspectivas pueden traducirse en desafíos concretos para la pluriactividad, muchos de estos relacionados a un amplio espectro de problemas que no son de fácil resolución. De ese modo, reflexionar sobre el papel de la pluriactividad en el desarrollo rural implica considerar alternativas viables a las dificultades y restricciones que afectan las poblaciones rurales; tales como la cuestión del empleo, los ingresos, la estacionalidad, el éxodo de los más jóvenes, la gestión interna de la unidad familiar, entre otros. Según algunos estudiosos (Graziano da Silva 1999; Echeverría 2001; Berdegué *et al.* 2001; Kinsella *et al.* 2000), la pluriactividad puede presentar alternativas a los siguientes temas:

1. *Elevar el ingreso familiar en el medio rural*: la pluriactividad puede ser considerada una estrategia de diversificación y de combinación de varias fuentes de ingresos, siendo fácilmente observable que las familias con rendimientos no agrícolas poseen, en general, un ingreso total más elevado comparado con aquellas que dependen exclusivamente del ingreso agrícola (Schneider *et al.* 2006, Schneider y Mattos 2006).

2. *Estabilizar el ingreso y reducir la estacionalidad de los ingresos*: debido a la estacionalidad de las cosechas y de los imprevistos e imponderables climáticos y de mercado, el acceso a los ingresos provenientes de las actividades no

---

<sup>6</sup> En esta perspectiva, consultar también el excelente trabajo de Kinsella *et al.* (2000) sobre la pluriactividad.

agrícolas garantizan una mayor estabilidad y periodicidad en las ganancias de los agricultores, reduciendo la vulnerabilidad de las familias en el medio rural (Ellis 2000, Cole 2002, Plein 2003).

3. *Diversificar las fuentes de ingreso*: la pluriactividad amplía las oportunidades de ganancias y el portafolio de posibilidades y alternativas que pueden ser accionadas por las familias de agricultores. En ese sentido, las familias pluriactivas tienden a tener mejores condiciones de enfrentar las crisis o imprevistos comparado con aquellas que dependen exclusivamente de una única actividad y una única fuente de ingresos (Kinsella *et al.* 2000, Perondi 2007).

4. *Contribuir con la generación de empleo en el espacio rural*: en territorios donde se verifica la mayor presencia de la pluriactividad, tiende a haber facilidad en la distribución de la fuerza de trabajo de las familias rurales según el interés de los propios miembros y las posibilidades ofertadas por el mercado de trabajo. Se origina, por tanto, en el nivel local, una interacción en el mercado de trabajo agrícola y no agrícola que acaba afectando positivamente la dinámica de la economía (Reis 1985, Schneider 1999).

5. *Generar externalidades, diversificar la economía local y desarrollar los territorios rurales*: en locales donde las familias de agricultores se tornan pluriactivas la división social del trabajo tiende a incrementar. Debido a esta complejidad aumenta la diversificación generada en el nivel local y territorial y se crea un círculo virtuoso de activación económica que incrementa la producción y circulación de mercancías y, por consecuencia, la ampliación de las oportunidades de empleo. Por tanto, la pluriactividad genera externalidades que estimulan la diversificación del tejido social de las economías locales (Radomsky 2006, Saraceno 1994).

6. *Reducir las migraciones campo-ciudad*: potencialmente, la pluriactividad representa una forma de generar oportunidades de empleo y ocupación para los miembros de las familias de agricultores, especialmente las esposas de agricultores e hijos jóvenes, que muchas veces se encuentran subempleados en las unidades productivas (o debido a su pequeño tamaño), escala de producción, etc.; o a la incorporación creciente del progreso técnico, lo que acaba dispensando la fuerza de trabajo (Del

Grossi, Graziano da Silva y Campanhola 2001).

7. *Estimular cambios en las relaciones de poder y género*: la pluriactividad puede generar modificaciones en las relaciones de género y en la jerarquía familiar a partir del momento en que algunos miembros de la familia pasaron a tener rendimientos y ocupaciones fuera de la propiedad. Además, estudios indican que la pluriactividad crea una diferenciación en las trayectorias socio profesionales de los individuos pertenecientes a una misma familia tornándose así un factor de aproximación entre las características de las familias rurales *vis-a-vis* las urbanas (Eikland 1999, Castilho y Silva 2006).

8. *Apoyar la multifuncionalidad del medio rural*: el crecimiento de la pluriactividad de las familias que habitan en el medio rural tiende a incrementar otras funciones no productivas del espacio (Carneiro 2006). Primero, la tierra y la propiedad dejan de ser meramente un activo económico y tener la función de factor de producción, pasando a tener un sentido patrimonial a medida que crece su función social como local de habitación de la familia. Segundo, y como consecuencia de lo anterior, el propio espacio rural se modifica y asume nuevos significados (resemantización), ya que deja de ser meramente un espacio de la producción agrícola y se valoriza por sus funciones paisajísticas, gastronómicas, étnicas, culturales, ambientales, etc.; en fin, por las amenidades rurales no tangibles. Por cuenta de esos “nuevos atributos” surgen en el espacio rural demandas que se prestan a la exploración mercantil del consumo vinculado a los bienes no tangibles como las diversas formas de turismo rural, artesanías, visitas a paisajes, usos ambientales, etc. (Murdoch *et al.* 2003).

Este conjunto de temas y cuestiones vienen siendo revisados a través de estudios que estamos realizando en el ámbito del programa de Post-Grado en Desarrollo Rural de la Universidad Federal de Rio Grande del Sur. Para varios de los aspectos comentados, ya existen evidencias empíricas consistentes, pero para otros, nuevas investigaciones deberán ser realizadas. En ese sentido, sería deseable que estos temas puedan ser estudiados en otras regiones y países, lo que viene a ser una propuesta para una posible agenda de trabajos futuros.

## **LA IMPORTANCIA DE LA PLURIACTIVIDAD PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA VISIÓN DESDE EL BRASIL**

En razón de las potencialidades mencionadas, parece notorio que la pluriactividad podrá desempeñar un papel significativo para una política que estimule el desarrollo rural sostenible. Así, parece claro que el Estado y las políticas públicas podrían fortalecer y estimular acciones que busquen ampliar las diversas formas de pluriactividad en el medio rural.

Justamente, se quiere presentar algunas ideas y discutir las potencialidades de la pluriactividad tomando como referencia la realidad brasileña. En el Brasil, entre las varias justificativas a favor de la pluriactividad se podría indicar, en primer lugar, la necesidad de crear iniciativas que tengan como objetivo el combate y la erradicación de la pobreza. Es en el medio rural del Brasil, sobre todo en la región Nordeste, que se concentra el sector más pobre de la población, con pocas perspectivas de cambiar sus condiciones a través de los tradicionales mecanismos de estímulo a la tecnificación agrícola. Por otro lado, no es razonable pensar que la pobreza rural pueda ser eliminada apenas con políticas de carácter compensatorio o asistencialistas. Por tanto, existe una justificativa consistente para el estímulo de actividades no agrícolas y la pluriactividad apoyada en la necesidad de generar oportunidades de trabajo e ingresos para las poblaciones rurales, especialmente aquellas más pobres.

La segunda razón está en el hecho de que la pluriactividad representa una alternativa de diversificación productiva, ocupacional y de generación de ingresos para los agricultores y sus familias, especialmente aquellos que se encuentran en regiones que vivenciaron un intenso proceso de modernización agrícola. En estas regiones es usual que la agricultura sea fuertemente dependiente de las monoculturas, y muchos agricultores están vulnerables a todo tipo de riesgos y choques de tipo edafoclimático (seca, plagas, etc.) o de mercados (accesos, falta de información, precios bajos, insumos caros, etc.). Por más que las políticas públicas se hayan empeñado en ofrecer formas de acceso al crédito para costeo de plantíos y criaderos o creando programas de seguro y garantía, el hecho es que millares de pequeños agricultores están en situaciones de elevada vulnerabilidad social, económica y ambiental en el Brasil. Por tanto, la reducción de la vulnerabilidad debe ser entendida como una estrategia de inclusión social y puerta de entrada para la mejoría de la calidad de vida en el medio rural. El estímulo a la diversificación de las actividades y a las

ocupaciones no agrícolas podría generar la ampliación de fuentes de ingresos y, con eso, reducir la dependencia y la vulnerabilidad de los agricultores, especialmente los más frágiles.

La tercera razón para que las políticas públicas estimulen la pluriactividad se refiere a su capacidad de generar mecanismos que ayuden a mantener las poblaciones en el medio rural que son fuertes candidatos a la migración, como los jóvenes, sobretodo mujeres, que no encuentran empleos y ocupación en la agricultura. Dada la creciente modernización tecnológica de la agricultura, algunos estudios indican que si hubiese una diseminación de los sistemas de producción más modernos en cada cultivo, habría una reducción de 45% en la demanda por fuerza de trabajo agrícola en el Brasil y de 23% para el Estado de São Paulo (Graziano da Silva 1999: 89). Además, conforme Kageyama (1997: 7), el índice de personas subocupadas en actividades agrícolas llega a 35,3% en el Brasil y 34% en la región sur del país. Frente a este hecho, el estímulo a la pluriactividad puede ser tanto una opción a la subocupación creciente de la fuerza de trabajo en el medio rural, como una alternativa para que las personas que no quieren permanecer en la agricultura no tengan que dejar el espacio rural.

La cuarta razón que justificaría el estímulo a la pluriactividad en el Brasil tiene que ver con el potencial de contribución para las políticas agrarias y los asentamientos de la reforma agraria. La pluriactividad puede ser pensada como una estrategia para la generación de empleos e ingresos no agrícolas en los asentamientos rurales, especialmente aquellos que ya poseen un excedente poblacional que no es absorbido en los procesos de producción agrícola *stricto sensu* debido al *trade-off* que hay entre el uso de la fuerza de trabajo y la productividad de los factores que, como se sabe, pasa a depender crecientemente de la calificación de la mano de obra y de la inversión de tecnologías. Por tanto, el estímulo a la pluriactividad en los asentamientos rurales podría representar soluciones de empleo e ingresos complementarios al trabajo agrícola como propiamente una opción ocupacional diferenciada para los hijos o aquellos que desean trabajar en actividades agrícolas en los asentamientos<sup>7</sup>.

La quinta razón está relacionada con el estímulo a políticas que consigan avanzar en la difícil temática de los derechos afirmativos de las

---

<sup>7</sup> En un texto emblemático sobre este tema, publicado en 1996, José Graziano da Silva proponía lo que llamó "una reforma agraria no esencialmente agrícola", que es el sentido de estimular la pluriactividad y la diversificación económica en los

mujeres y de los jóvenes. Como la pluriactividad expresa la combinación de las actividades, las no agrícolas en general son percibidas como accesorias y complementarias. Este carácter secundario que le es atribuido, no siempre corresponde a su importancia en términos de generación de ingresos y contribución para el equilibrio y estabilización del presupuesto doméstico de las familias. Hace mucho tiempo investigadores de la cuestión vienen mostrando que el trabajo femenino ha sido relegado y considerado de menor importancia, también en las unidades de agricultores familiares, si no es despreciado o considerado como mera “ayuda”. Reconocer la importancia de esta labor no se trata solamente de una cuestión de valorización económica y productiva, sino también de afirmación de derechos y de la propia identidad social. Hasta porque una de las consecuencias del no reconocimiento del trabajo femenino se expresa, no raramente, en la ocultación de derechos de las mujeres. Por lo tanto, las políticas y acciones de apoyo a la pluriactividad de las familias podrían contribuir a la afirmación de derechos y conferir mayor visibilidad y reconocimiento a las actividades que son fundamentales en la reproducción social de las familias.

La sexta justificación está relacionada con el hecho de que la pluriactividad también se constituye como una alternativa de empleo y ocupación para las poblaciones tradicionales que viven en áreas de preservación como la Amazonía, los Cerrados y el Pantanal, donde el estímulo a la actividades no agrícolas podría contribuir para reducir la presión antrópica sobre el medio ambiente, y motivar la generación de empleos con base en las riquezas locales y en las amenidades rurales. Sinceramente, no se trata aquí de ninguna novedad, pues estas poblaciones siempre sobrevivieron y trabajaron en este régimen de combinación de múltiples actividades. Pero lo que se está proponiendo es retirar

---

asentamientos rurales. En un texto, el autor justificaba que “hoy es necesario una reforma agraria para ayudar y ecuacionar la cuestión del excedente poblacional hasta que se complete la transición demográfica recién iniciada. Y la reforma agraria que permitiese la combinación de actividades agrícolas y no agrícolas tendría la gran ventaja de necesitar menos tierra, lo que podría bajar los costos significativamente por familia asentada...” (Graziano da Silva 1999). Como ejemplos de éxito de este modelo de reordenamiento agrario, Graziano citaba el caso de los Kibutz judíos, que en vez de vivir apenas de lo que plantaban, diversificaban sus actividades ofreciendo prestación de servicios (hoteles, restaurantes, escuelas, guarderías, etc.) y hasta una pequeña industria en el interior del asentamiento.

estas actividades de su carácter informal, esporádico y complementar y hacerlas una fuente de interacción social y económica con los mercados, preferentemente aquellos denominados diferenciados (*fair trade*, solidarios, institucionales, etc.). Como ejemplos se tienen diferentes formas de recolección de productos de las biodiversidades forestal, el turismo ecológico, rural, de aventura, etc. Por lo tanto, en este aspecto la pluriactividad desempeñaría el papel de una alternativa económica, generando nuevas oportunidades de trabajo y renta que pudieran contribuir a mejorar las relaciones con el medio ambiente.

En séptimo lugar, es posible decir que la pluriactividad podría ser el vínculo de conexión entre las políticas agrícolas (crédito, asistencia técnica, sanitarias y de abastecimiento) y las políticas de desarrollo rural, tales como el aprovechamiento y transformación de la producción (agregación de valor vía agroindustrialización), generación de empleos no agrícolas (prestación de servicios, etc.), habitación rural, artesanía, preservación ambiental, etc. (aquello que los europeos están llamando “prácticas de desarrollo rural”; Ploeg, Long y Banks 2000; O’Connor *et al.* 2006). Estimular esta complementariedad podría contribuir a deconstruir el maniqueísmo político e ideológico que viene siendo producido en Brasil, con el intento de crear falsas oposiciones, como el antagonismo entre el agrícola y el rural, entre la agricultura familiar y el agronegocio, entre la producción para el mercado y para el autoconsumo, entre otros. Lo más importante no es saber cuál actividad genera más ingreso o cuál producto es más aceptado por los compradores. Lo esencial consiste en dominar conocimientos que permitan a los agricultores y a los habitantes del rural, lograr su reproducción y mantenerse como actores integrantes de este territorio por medio de mecanismos que sean sostenibles en todos los sentidos, independiente de si son agrícolas o no agrícolas.

La octava razón para que las políticas públicas estimulen la pluriactividad está en su potencial para dinamizar las economías locales y hacer que éstas sean el punto de partida para estimular procesos de diversificación económica, generando aquello que los economistas llaman economías de *escopo*. En este sentido, la pluriactividad podría ser parte integrante de una estrategia de desarrollo alternativa para muchas áreas rurales que quedaron separadas del proceso de modernización agrícola o donde ocurrió de forma parcial e incompleta. En estas regiones, el estímulo a la diversificación de las actividades productivas puede constituirse como un camino alternativo a las soluciones que preconizan resignadamente que no hay esperanza fuera de la integración agroindustrial productivista.

De hecho, cuando se recorre muchas de estas regiones es que se percibe la capacidad de innovación y creatividad de los agricultores en desarrollar alternativas sociotécnicas (Ploeg identifica ahí la capacidad de maniobra de los agricultores). En este caso, la acción del poder público vendría para sumarse a los esfuerzos e iniciativas ya existentes que podrían ser en el sentido de incrementar formas de agregación de valor a los productos, como de reducción de los costos de transacción, dadas las distancias y las dificultades de acceso a los mercados.

Por las razones expuestas, se cree que existen justificativas consistentes para que el Estado pase a considerar la pluriactividad como una dimensión a ser valorizada y estimulada por las políticas públicas de desarrollo rural. En el Brasil, esta expectativa es todavía más relevante a medida que se pretende que la agricultura familiar pueda ser uno de los actores claves de este proceso. Se fuera así, el apoyo a la pluriactividad puede ser encarado como medio de rescatar las características intrínsecas de los agricultores familiares, que históricamente siempre fueron “pluri” ocupados y que tenían “pluri” (o múltiples) formas de rendimientos. La especialización y la mono actividad, creadas y estimuladas por la modernización agrícola, constituyen un accidente de trayectoria, para lo cual existen atajos y vías alternativas.

## **ALGUNAS PROPUESTAS DE POLÍTICAS DE APOYO A LA PLURIACTIVIDAD EN EL BRASIL**

En el Brasil, el gran desafío para los estudiosos y agentes interesados en difundir la pluriactividad está en descubrir el modo de compatibilizar las estrategias e iniciativas de los individuos y de las familias con instrumentos y mecanismos que sean adecuados y pertinentes a sus realidades locales. Estimular las actividades no agrícolas y la generación de nuevas ocupaciones en el medio rural requiere, ante todo, descubrir las características y la dinámica local y territorial de la agricultura familiar.

Es un equívoco presuponer que existe un modelo o una receta que puede transformar agricultores familiares monoactivos en pluriactivos, y que este proceso sea homogéneo en todos los conceptos y situaciones empíricas. Conforme a lo destacado anteriormente, las experiencias de éxito de desarrollo de la pluriactividad en el Brasil, principalmente aquellas ubicadas en los estados Meridionales de la Federación alcanzan esta condición sin la intervención de las políticas públicas. Además, lo

que los estudios realizados muestran es que la contribución decisiva para tornar a las familias en pluriactivas viene justamente de las dinámicas no agrícolas, especialmente del mercado de trabajo.

Por lo tanto, el estímulo a la pluriactividad requiere la elaboración de propuestas de política públicas que sean capaces de desarrollarla en aquellas situaciones en que ésta no existe. Con eso, se pretende llamar la atención del hecho de que el surgimiento de la pluriactividad, de modo general, ocurre en circunstancias en que existe una articulación entre los intereses y las capacidades de los agricultores con las condiciones favorables del ambiente social y económico en que se sitúan. Consecuentemente, al pretender estimular la pluriactividad parece prudente utilizar como referencia la idea de que, de un lado, el apoyo a las iniciativas debe privilegiar instrumentos orientados a las familias y los individuos, pero, de otro lado, es fundamental invertir en la alteración del contexto o del ambiente en que estos agricultores se encuentran, promoviendo mejoras en las condiciones exógenas para que la pluriactividad pueda aparecer.

De este modo, se pretende alertar sobre tres aspectos fundamentales y decisivos para el éxito de una eventual política pública que estimule la pluriactividad como objetivo principal. Primero, hay que considerar la pluriactividad como una estrategia individual de los miembros que constituyen la unidad doméstica. Las variables y los factores causales que tornan una familia pluriactiva son diversas comenzando por el número de miembros, edad promedio de la familia, condición socioeconómica, etc. Segundo, es necesario entender que la pluriactividad y la búsqueda de actividades no agrícolas como complementos del ingreso e inserción ocupacional funcionan como un recurso o estrategia de la familia que opta o no por accionar este mecanismo para garantizar su reproducción social. Por lo tanto, no todas las familias pueden desear ser pluriactivas. Tercero, la pluriactividad es también una característica de determinados territorios rurales. La mayor o menor predisposición para este tipo de iniciativas dependerá de la evolución histórica, del contexto socioeconómico local, de los sistemas productivos hegemónicos, de las condiciones de acceso a los mercados, de la infraestructura disponible, etc.; por tanto, se trata de un atributo territorial.

Además, hay que mencionar que la pluriactividad no lleva un sentido positivo implícito, conforme a lo destacado por Nascimento (2005). O sea, entendida como una faceta de las transformaciones sociológicas que afectan el mundo de trabajo contemporáneo (Laville e Perret 1995), la pluriactividad también puede implicar la precarización

de las formas de trabajo y ocupación, especialmente a través de la subcontratación y de la prestación de servicios para terceros. También vale observar que muchas de las actividades no agrícolas que están surgiendo en los espacios rurales y usando las llamadas *amenidades*, pueden tener implicaciones e impactos ambientales, sobre todo en aquellas situaciones en que hay riesgos para la biodiversidad y los paisajes.

Una última observación se refiere a la necesidad de crear mecanismos para estimular actividades no agrícolas en la perspectiva del fortalecimiento de la agricultura familiar pluriactiva. No hay una relación mecánica entre el estímulo a las actividades no agrícolas y la pluriactividad de la agricultura familiar. Sin embargo, los estudios e investigaciones sobre cómo las políticas para la agricultura familiar podrían estimular actividades no agrícolas y pluriactivas aún son débiles y necesitan avanzar. No se sabe, por ejemplo, si el estímulo a las agroindustrias familiares incrementa la pluriactividad en las familias o simplemente genera empleos no agrícolas en el medio rural.

Por fin, la discusión acerca de las formas de estimular el desarrollo de la pluriactividad en el contexto brasileño lleva a presentar algunas sugerencias prácticas, que no tiene la pretensión de funcionar como recetas, apenas como indicaciones de lo que podría ser realizado para avanzar en esta perspectiva<sup>8</sup>.

Primero, el estímulo a la pluriactividad a través de las políticas públicas demanda un amplio proceso de capacitación y esclarecimiento de los formuladores y gestores de políticas, técnicos de campo, extensionistas y otros recursos humanos envueltos en las diferentes etapas de las acciones de gobierno. Ante todo, es preciso remover la especialización agrícola y la ortientación monoactiva para la cual fueron formados y entrenados los mediadores que aprendieron en la universidad, en general en los cursos de agronomía, que el éxito de un agricultor se mide por su capacidad de gerenciar su propiedad con tecnologías adecuadas a los cultivos y criaderos que dispone. Esta especialización agrícola se expresa sobre todo entre los mediadores que operan programas de crédito (Pronaf, Proger, etc.) que se destinan en la mayoría de las veces a la producción. Convencer a los técnicos, agentes y operadores que la palabra de orden no es más

---

<sup>8</sup> Parte de las sugerencias también se encuentra en otros trabajos referenciales sobre el tema de las políticas públicas y de la pluriactividad. Ver, entre otros, Berdegú, Reardon, Escobar e Echeverría (2001), Cepal (2002) Echeverría (2001), Reardon, Cruz e Escobar (1998) y Graziano da Silva (1999).

la especialización agrícola (muchas veces erróneamente confundida con profesionalización), sino la diversificación, aun cuando demande un proceso de aprendizaje de gran envergadura.

Segundo, una contribución decisiva a la ampliación de la pluriactividad en el medio rural puede ser aportada a través de programas de calificación y recalificación profesional de la población rural, especialmente los jóvenes que se encuentran subocupados en el interior de la propiedad o que pretenden desarrollarse por interés propio. La capacitación formal de la población rural en Brasil es precaria y restringida a los programas de entrenamiento del SENAR (Servicio Nacional de Aprendizaje Rural), acciones aisladas de algunas ONG's y, esporádicamente, algún programa del movimiento sindical (teniendo como ejemplo el proyecto Tierra Solidaria). Aunque importantes, estos programas son bastante insuficientes y no tienen la capacidad de alcanzar al conjunto de los agricultores. Además, son iniciativas fuertemente orientadas por una especialización agrícola, razón por la cual los contenidos más difundidos se refieren a las innovaciones tecnológicas, manejo de insumos y técnicas de gestión de las propiedades. Merecería la pena una amplia y consistente evaluación de los recursos que actualmente son gastos en los programas de capacitación de mano de obra rural en el ámbito del Gobierno Federal y encaminar su redireccionamiento. El Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) podría ser una fuente de recursos y contemplar iniciativas en este sentido, tal como ocurre en las áreas urbanas del país.

Tercero, incrementar políticas de habitación en el medio rural. Aunque estén en marcha políticas de este tipo en el Ministerio de las Ciudades (Programa Social de Habitación - PSH), Ministerio del Desarrollo Social (construcción de 1 millón de cisternas) y en otras esferas gubernamentales estatales, como el Programa de Villas Rurales en Paraná y RS-Rural en el Estado de Rio Grande do Sul, la mayoría de estas iniciativas de financiamiento y construcción de viviendas rurales está desvinculada de las políticas de generación de empleo y renta. No es raro ver, como en el caso de Paraná, que las personas consiguen una casa para vivienda pero acaban abandonándola debido a la ausencia de empleo y ocupación en las inmediaciones de la residencia, a saber, que pueda viabilizar trabajo y renta (hasta para que puedan pagar el financiamiento). Por lo tanto, hay que estimular la articulación de las políticas para el medio rural, como la financiación a la habitación, con acciones de generación de empleo en actividades no agrícolas y de estímulo a la pluriactividad de las familias.

Cuarto, el debate sobre los mecanismos de estímulo a la pluriactividad cuestiona los criterios de clasificación del público objetivo de la principal política pública para la agricultura familiar en Brasil, que es el PRONAF. Los obstáculos del PRONAF al estímulo de la pluriactividad tiene que ver con los criterios de acceso a los recursos, que aún prevén que parte significativa de la renta de las unidades sea orientada exclusivamente a actividades agrícolas, especialmente en los grupos D y E. Además, el formato actual del programa aún no ofrece condiciones apropiadas al estímulo de la pluriactividad, fundamentalmente, porque las ayudas prácticamente se restringen a la concesión de créditos (ejemplo del PRONAF Agroindustria y Turismo Rural). A pesar del avance en los años recientes, aún no fueron desarrolladas acciones más amplias de capacitación y esclarecimiento de los extensionistas rurales. Otro ejemplo se refiere a la línea de crédito para inversión, en que el mejor sector de los recursos y contratos es destinado a las actividades agrícolas, principalmente máquinas y equipamientos que inducen al agricultor a “hacer más de lo mismo”. De ese modo, no obstante su indiscutible contribución para la agricultura familiar en el Brasil, el PRONAF aún no combina instrumentos de estímulo a las actividades agrícolas con otros que fortalezcan y permitan la expansión de las actividades no agrícolas y la pluriactividad de las familias de agricultores<sup>9</sup>.

Quinto, será necesario promover un proceso de concertación o alterar las relaciones de los diferentes niveles de gobierno, en el caso de los ministerios y poderes, que comienzan de modo local (alcaldías), pasando por el regional (gobiernos estatales) hasta llegar al nacional (federal). El principal problema son los obstáculos burocráticos consecuentes del exceso de exigencias, normas e instancias legales. Éste es el caso, por ejemplo, de la legislación ambiental, sanitaria, tributaria, de uso del suelo, entre otras, que acaban burocratizando y haciendo desestimulantes las iniciativas privadas que promueven la generación de nuevas actividades en el medio rural, cuando no hay flagrante oposición entre las normatizaciones locales en relación a la demás esferas. La generación de actividades no agrícolas vinculadas a las pequeñas agroindustrias o a las actividades de turismo rural sufre claramente con este tipo de restricción.

---

<sup>9</sup> Es válido llamar la atención sobre la necesidad de pensar en la destinación del PRONAF y de sus posibles alteraciones. Primero, la crítica a su sesgo de soporte a la política de crédito agrícola; segundo, si debe o no reflejar la necesidad de la elaboración de otro tipo de política pública que pueda estimular la pluriactividad de forma más incluyente.

Esta complementariedad de articulación de políticas también está ausente, o aún es poco evidente, en programas federales, como las políticas que estimulan las formas de economía solidaria y las políticas de organización de la producción en la agricultura familiar.

Sexto, crear mecanismos que permitan introducir la noción de escala en las políticas públicas para que se pueda valorar iniciativas distinguidas según las características locales, regionales o nacionales. O sea, el estímulo a los mecanismos de desarrollo de la pluriactividad no podrá ser elaborado de igual manera en regiones pobres y en aquellas que ya son más ricas. En este sentido, se constituye en un desafío diferenciar los instrumentos de acción gubernamental según las características de los territorios y, sobre todo, de los tipos de agricultores familiares. Esto exigirá estudios y diagnósticos más profundizados permitiendo que el conjunto de iniciativas sean diferenciadas de acuerdo con las especificidades y las ventajas intrínsecas de cada territorio. Así, se puede afirmar que serán desafíos completamente distintos estimular la pluriactividad en el semiárido del Nordeste brasileño *vis-a-vis* las regiones donde predomina una agricultura familiar integrada al sistema agroindustrial del Sur de Brasil (oeste catarinense, Suroeste de Paraná, etc.), o aún de aquellas áreas en que ya hay una articulación entre la agricultura y los mercados de trabajo no agrícolas (Sierra “gaúcha”, Valle del Itajaí, etc.) o en las áreas próximas al litoral. En este sentido, se abre una agenda de discusiones y reflexiones sobre cómo integrar o estimular las políticas de desarrollo de los territorios (tales como las de la Secretaría de Desarrollo Territorial -SDT/MDA- y de ordenamiento territorial del Ministerio de la Integración Nacional) y la valorización de la pluriactividad como mecanismos de generación de empleo y renta.

Séptimo, se destaca un conjunto de iniciativas por parte de los gobiernos Federal y Estatal que deberían concentrarse en el suministro de infraestructura como carreteras, medios de comunicación, etc.; que aún son ausentes o precarios en muchos contextos que revelan potencial para el desarrollo de las actividades no agrícolas. En este sentido, las inversiones públicas en infraestructura podrían llevar en consideración las posibilidades de generación de empleo y el suministro de mejoras para que las iniciativas emprendedoras locales puedan florecer. Según lo ya mencionado, los procesos de diversificación económica son muy permeables a las condiciones locales, principalmente los costos de transacción de las operaciones, y estos pueden retardar en mucho la competitividad regional.

Octavo, iniciativas en el ámbito de la política de asentamientos y de reforma agraria podrían crear mecanismos de financiamiento a la capacitación y a la instalación de empresas y actividades no agrícolas en las áreas reformadas. En este caso, la primera acción a realizar sería remover los obstáculos formales y legales que dificultan la práctica de las actividades no agrícolas por los asentados de áreas reformadas. La Norma de Ejecución n° 45 de agosto de 2005 del INCRA, que dispone sobre la selección de los candidatos al Programa Nacional de Reforma Agraria, en su artículo 6° párrafo segundo prevé que no podrán ser beneficiarios “el agricultor(a) cuyo conjunto familiar obtenga ingresos provenientes de actividad no agrícola superior a tres (3) salarios mínimos”. Muchos asentamientos, especialmente aquellos localizados en las inmediaciones urbanas, podrían desarrollar varias formas de pluriactividad y garantizar acceso a las rentas complementarias para los beneficiarios. De acuerdo con las particularidades de cada asentamiento, los órganos que conducen a la política de reforma agraria, principalmente el INCRA y las empresas estatales de asistencia técnica y extensión rural, podrían estimular la creación de actividades que generaran ocupaciones no agrícolas, que van desde la transformación y procesamiento de la producción agrícola hasta la organización de otras iniciativas relacionadas con las actividades industriales o de prestación de servicios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Berdegú, J.L.; Reardon, T. E., Escobar, G. y Echeverría, R.G. 2001. *Opciones para el desarrollo del empleo rural no agrícola en América Latina*. Washington: BID.
- Berdegú, J.L.; Reardon, T. E., Escobar, G. 2001. "La creciente importancia del empleo y el ingreso rurales no agrícolas". Echeverría, R.G. (Ed.). *Desarrollo de las economías rurales*. Washington: BID.
- Carneiro, M.J.T. 2006. "Pluriatividade da agricultura no Brasil: uma reflexão crítica". Schneider, S. *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS.
- Castilho E Silva, C.B. 2006. *Gênero, Agricultura Familiar e Pluriatividade no Rio Grande do Sul*. Graduando em Ciências Sociais Bacharelado. Universidade do Rio Grande do Sul.
- Cepal. 2000. *Empleo rural no agrícola y pobreza en America Latina: tendencias recientes*. Documento de discusión. Santiago, Chile: CEPAL.
- Cole, D.M. 2002. *Colonos, agricultores familiares e pluriatividade: um estudo de caso no município de David Canabarro e na microrregião do Alto Taquari/RS*. Dissertação. UFRGS/PGDR.
- Del Grossi, M. E.; Graziano Da Silva, J.; Campanhola, C. O. 2001. "Fim do êxodo rural?" *Encontro Nacional de Economia Política*. São Paulo: Anais.
- Del Grossi, M.; Graziano De Silva, J. 2006. "Movimento Recente da Agricultura Familiar". *XLIV Congresso da SOBER*. São Paulo: Anais / Fortaleza.
- Echeverría, R.G. (Ed.). 2001. *Desarrollo de las economías rurales*. Washington: BID.
- Eikland, S. 1999. "New rural pluriactivity? Household strategies and rural renewal in Norway". *Sociologia Ruralis* 39.
- Ellis, F. 2000. *Rural livelihoods and diversity in developing countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Ellis, F. and Freeman, H.A. 2005. "Conceptual framework and overview of themes". *Rural livelihood and Poverty reduction Policies*. London/New York: Routledge.
- Fuller. A. M. 1990. "From Part Time Farming to Pluriativity: a decade of change in rural Europe". *Journal of Rural Studies* 6, 4: 361-373.
- Graziano Da Silva, J. O. 1999. *O novo rural brasileiro*. Campinas: UNICAMP.
- Graziano Da Silva, J. 1999. "Políticas não-agrícolas para o novo rural bra-

- sileiro”. *O novo rural brasileiro*. Campinas: UNICAMP.
- Kageyama, A. 1997. *O sub-emprego agrícola nos anos 90*. Texto para Discussão. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP.
- \_\_\_\_\_. 1998. “Pluriactividade e ruralidade: aspectos metodológicos”. *Economia Aplicada* 2, 3: 515-551.
- Kinsella, J. et al. 2000. “Pluriactivity as a livelihood strategy in Irihi farm households and its role in rural development”. *Sociologia Ruralis* 40, 4: 481-496.
- Klein, E. 1992. “El Empleo rural no agrícola en América Latina”. *Documento de Trabajo* 364. Santiago / Chile: PREALC/OIT.
- Laurenti, A. C. 2000. *Terceirização na Produção Agrícola: a dissociação entre a propriedade e o uso dos instrumentos de trabalho na moderna produção agrícola*. Londrina : IAPAR.
- Laville, J.L. et Perret, B. 1995. “Le tournant de la pluriactivité”. *Esprit Revue International* 217 : 5-55.
- Marsden, T. 2003. *The condition of rural sustainability*. Assen: Van Gorcun.
- Marsden, T. 2006. “The road towards sustainable rural development: issues of theory, policy and practice in a European context”. Cloke, P.T. et al. *Handbook of Rural Studies*. London: Sage.201-212.
- Marsden, T. and Parrott, N. 2006. “Reconnecting farming and the countryside? Rural development in UK”. O’connor, D. et al. *Driving rural development: policy and practice in seven EU countries*. Assen: Van Gorcun.
- Marsden, T. 2007. *New questions and challenges for rural development and agri-food policies: lessons and convergences from de European experience*. Draft version. Non published.
- Murdoch, J., Lowe, P., Ward, N. AND Marsden, T.K. 2003. *The Differentiated Countryside*. Routledge Studies in Human Geography. London: Routledge.
- Nascimento, C.A. 2005. *Pluriatividade, pobreza rural e políticas públicas*. Campinas: UNICAMP.
- Niederle, P.A. 2007. *Mercantilização, estilos de agricultura e estratégias reprodutivas dos agricultores familiares de Salvador das Missões, RS*. Dissertação. UFGRS/PGDR.
- OIT. 2005. “World Employment Report 2004-2005”. *Employment, productivity and poverty reduction*. Geneva: ILO.
- O’connor, D. et al. 2006. *Driving rural development: policy and practice in seven EU countries*. Assen: Van Gorcun.

- Navarro, Z. 2001. "Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro". *Revista Estudos Avançados* 16, 44: 83-100.
- Perondi, M.A. 2007. *Diversificação dos meios de vida e mercantilização da agricultura familiar*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – UFGRS/PGDR.
- Plein, C. 2003. *As metamorfoses da agricultura familiar: o caso do município de Iporã D'Oeste, Santa Catarina*. Dissertação. UFGRS/PGDR.
- Ploeg, Jan D. van der. 2006. "Agricultural production in crises". Cloke, Paul, Marsden, Terry and Mooney, Patrick (eds.). *Handbook of Rural Studies*. London: Sage. 258-77.
- \_\_\_\_\_. 2006. "O modo de produção camponês revisitado". Schneider, Sergio. *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre, RS: UFGRS. 13-56.
- \_\_\_\_\_. Ploeg, Jan D. van der. 2003. *The virtual farmer: past, present and future of the Dutch peasantry*. Assen: Van Gorcum, 2003.
- Ploeg, J.D. van der et. al. 2000. "Rural Development: from practices and policies towards theory". *Sociologia Ruralis* 40, 4: 391-407.
- Ploeg, J.D. van der and Renting, H. 2000. "Impact and potential: a comparative review of European rural development practices". *Sociologia Ruralis* 40, 4.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Impact and Potential: a comparative review of European rural development practices". *Sociologia Ruralis* 40, 4.
- Ploeg, J.D. van der. and Dijk, G.V. (eds.). 1995. *Beyond modernization: the impact of endogenous rural development*. Assen: Van Gorcum.
- Ploeg, J.D. van der, Long, A. and Banks, J. 2000. "Rural Development: the state of the art". *Living in Countryside: rural development processes in Europe*. Doetinchem: Elsevier. 8-17.
- Radomsky, G. F. W. 2006. *Redes Sociais de Reciprocidade e de Trabalho: as bases histórico-sociais do desenvolvimento na Serra Gaúcha*. Dissertação. UFGRS/PGDR.
- Ray, C. 2000. "The EU Leader Programme: rural development laboratory". *Sociologia Ruralis* 40, 4.
- Reardon, T., Berdegue, J.L. and Escobar, G. 2001. "Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: overview and policy implications". *World Development* 29, 3.
- Reardon, T.; Cruz, M.E. e Escobar, G. 1998. *Los pobres en el desarrollo del empleo no agrícola en América Latina: paradojas y desafíos*. Lima-Perú: Simpósio del RIMISP.
- Reis, J. 1985. "Modos de Industrialização, Força de Trabalho e Pequena

- Agricultura”. *Revista Crítica de Ciências Sociais* 15-16-17.
- Reis, J. 1992. *Os Espaços da Indústria. A regulação econômica e o desenvolvimento local em Portugal*. Portugal: Afrontamento.
- Sacco Dos Anjos, F. 2003. *Agricultura Familiar, Pluriactividade e Desenvolvimento Rural no Sul do Brasil*. Pelotas: EGUFPEL.
- Sarraceno, E. 1994. “Recent Trends in Rural Development and Their Conceptualization”. *Journal of Rural Studies* 10, 4: 321-330.
- Schneider, S. 2006. “Turismo em comunidades rurais: inclusão social por meio de atividades não-agrícolas”. *Turismo Social: Diálogos do Turismo*. Brasil: Ministério do Turismo/IBAM.
- Schneider, S. 2003. *A pluriactividade na agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS.
- \_\_\_\_\_. 2001. “A Pluriactividade como estratégia de reprodução social da agricultura familiar no Sul do Brasil”. *Estudos Sociedade e Agricultura* 16: 164-184.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Agricultura familiar e Industrialização*. Porto Alegre: UFRGS.
- Schneider, S. (Org.). 2006. *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS.
- Schneider, S. et al. 2006. “A pluriactividade e as condições de vida dos agricultores familiares do Rio Grande do Sul”. Schneider, S (Org.). *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS.
- Schneider, S. e Conterato, M. A. 2006. “Transformações Agrárias, Tipos de Pluriactividade e Desenvolvimento Rural”. Neiman, G.; Craviotti, C. *Entre el campo y la ciudad*. Buenos Aires: CICCUS.
- Schneider, S. e Mattos, E.J. 2006. “A pluriactividade no meio rural gaúcho: caracterização e desafios para o desenvolvimento rural sustentável”. *Revista Extensão Rural e Desenvolvimento Sustentável* 2: 06-17.
- Weller, J. 1997. “El empleo rural no agropecuario en el istmo centroamericano”. *Revista de la CEPAL* 62: 75-90.



# SECCIÓN II:

*Territorio y  
descentralización política*

---



## **El fenómeno migratorio en las políticas públicas.**

El caso del departamento de Petén, Guatemala.

**Margarita Hurtado Paz y Paz**

### INTRODUCCIÓN

La vida del departamento fronterizo de Petén, el más extenso de Guatemala, ha estado marcada por el fenómeno migratorio. La inmigración ha sido de hecho un elemento central de su historia contemporánea, principalmente en los últimos cuarenta años del siglo veinte. El Petén de hoy está conformado por población proveniente de muchos otros departamentos del país, siendo principalmente campesinos emigrantes del oriente y sur, así como de población maya q'eqchi' que durante cerca de cien años ha ido avanzando paulatinamente de sur a norte.

El territorio de Petén fue un importante asiento de la civilización Maya, constituyendo el centro de un floreciente sistema económico, político y cultural que dominaba la mayor parte del área centroamericana durante el período comprendido entre los años 400 a 900 AC. Sus templos y estructuras públicas han sobrevivido al tiempo, a pesar de que, después de haber sido abandonados, la selva volvió a crecer densa y majestuosa, quedando muy poca y dispersa población y, ante todo, muy aislada del resto del país. Petén posee 35,854 kms<sup>2</sup>, de los cuales 800 kilómetros hacen frontera con México y Belice. Ahí se encuentran la Reserva de la Biósfera Maya (RBM), declarada en 1990, importantes sitios arqueológicos, los recursos petroleros más importantes del país y el 60% de las Áreas Protegidas.

En el año 1695, los mopanes fueron conquistados por los españoles en el sudeste de Petén; en 1967 lo fueron los itzaes en el área central (Schwartz 2003). Sin embargo, la colonia española ocupó el Petén central con poca población y mucho desinterés en la colonización pues éste era entonces un territorio aislado, insalubre y en cual se recibía poco tributo. En aquella época, su valor estaba más bien asociado a la conexión y vía de comunicación con Yucatán,

México. La inmigración de españoles aumentó entre los años 1725 y 1750. Pueblos como San José, San Andrés, Dolores y San Luis fueron fundados como reducciones de pueblos de indios de Petén y Belice (Schwartz 2003).

En la época independiente, la situación de Petén no cambió sustancialmente. Los sucesivos gobiernos siempre lo consideraron una finca nacional de reserva. Y así, hasta 1960, la población en Petén era reducida, dispersa y muy aislada del resto del país, abasteciéndose principalmente de Belice.

Esa fisonomía del departamento se transformó radicalmente durante los últimos cuarenta años del siglo XX. De ser un territorio casi despoblado y selvático, hoy es una importante área en la que avanza la presencia humana, muy deforestada, una biodiversidad amenazada y con una compleja y tensa configuración económica, social y política, en donde el Estado parece ser el principal ausente.

## PETÉN COMO TERRITORIO DE INMIGRACIÓN

El antropólogo norteamericano Norman Schwartz (2000) afirma que Petén ha vivido dos grandes proyectos colonizadores: el de la colonia española desde la segunda mitad del siglo XVII hasta principios del XIX y aquel impulsado por la empresa estatal Fomento y Desarrollo del Petén (FYDEP) a partir de 1959. Sin embargo, la verdadera ocupación del territorio de Petén se ha dado desde la iniciativa y los propios esfuerzos de familias y grupos enteros de población proveniente de diversas partes de Guatemala.

Los dos proyectos de colonización señalados por Schwartz fueron proyectos oficiales impulsados desde las esferas del poder político durante la colonia española y del Estado guatemalteco a mediados del siglo veinte. Sin embargo, la diversa y en períodos muy intensa ocupación del territorio petenero ha resultado de los diversos movimientos inmigratorios realizados por diferentes personas, familias y grupos de población tanto en busca de tierra para asentarse y trabajar, como en busca de trabajo. Uno de los flujos más importantes y constantes de población lo constituyen los q'eqchi', quienes desde el siglo XIX han sido inmigrantes en Petén, provenientes de los Departamentos de Alta Verapaz e Izabal. Así también, a principios del siglo XX empiezan a llegar trabajadores al Petén para la extracción del chicle (Látex del chicozapote), muchos de los cuales

se quedaron definitivamente y fundaron poblados en los lugares de sus antiguos campamentos.

El interés del Estado guatemalteco por el Petén fue manifestándose en 1947, cuando el gobierno de la época funda la colonia agrícola de Poptún. Sin embargo, es en la década siguiente que las esferas del gobierno identifican al hasta entonces bastante virgen departamento de Petén, como tierra de colonización. Es ahora evidente que tal proyecto del FYDEP, que tenía como mandato “colonizar el departamento y generar desarrollo agropecuario”<sup>1</sup>, no incorporaba una lógica de desarrollo integral y mucho menos una de conservación del ambiente y los recursos naturales. La idea era colonizar y promover el avance de la frontera agrícola, a pesar del escaso potencial agroecológico de Petén. El FYDEP tenía para este departamento las mismas facultades que el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) para el resto del país. Podía identificar las tierras nacionales o baldías, medirlas, registrarlas y eventualmente adjudicarlas a campesinos sin tierra. En su primer momento, la colonización de Petén pretendía atenuar el histórico problema de tenencia de la tierra en el país, agudizado en las áreas indígenas del altiplano central y en las áreas mestizas del oriente y sur del país. Por ello, recurrentemente, se le ha reconocido como una medida que pretendió constituirse en una válvula de escape a la crisis agraria. Pocos años después la colonización oficial se extendió hacia la cuenca del río Usumacinta<sup>2</sup>, con la idea de levantar una barrera humana frente a las políticas mexicanas que pretendían construir una represa que inundaría parte del territorio petenero. Con ese fin se crearon las cooperativas en las márgenes de los ríos La Pasión y el Usumacinta, poblándolas con ladinos de oriente e indígenas mames, quichés, cakchiqueles de varios departamentos del altiplano occidental como Quezaltenango, Chimaltenango, Totonicapán y El Quiché.

En la práctica, la colonización del FYDEP sólo fue el punto de partida que abrió las puertas para una verdadera avalancha inmigratoria de familias completas de distintas partes del país, las cuales a partir de 1966 llegaron a asentarse de manera definitiva en busca de tierras para trabajar, mediante “agarradas” de tierra “sin dueño”. Esta inmigración se volvió incontrolable a mediados de los años 70 y no fue disminuyendo sino hasta los años 1995 y 96, por lo que es pertinente hablar de un período de treinta

---

<sup>1</sup> Ley del Congreso de la República de Guatemala 12-86, a través de la cual se crea el FYDEP.

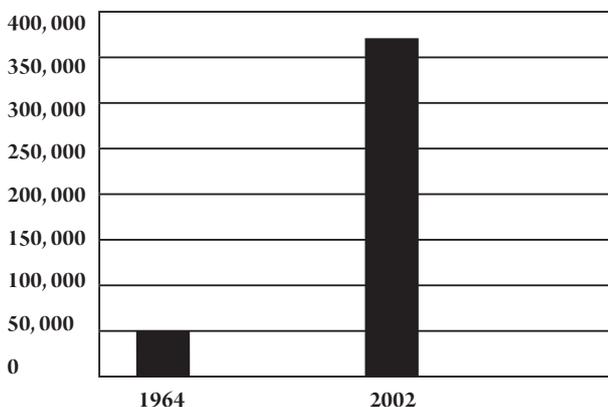
<sup>2</sup> El río Usumacinta sirve de demarcación político administrativa entre el departamento guatemalteco de Petén y México.

años de intensa inmigración.

Un hecho histórico que tuvo una implicación directa y determinante en el aumento de la inmigración fue la apertura de la carretera Poptún – Flores, la cual conectó definitivamente al Petén con el resto del país. Bajo el régimen del FYDEP se adjudicaron tierras y concesiones, se construyeron caminos y obras de infraestructura y el Petén comenzó a integrarse definitivamente a la economía guatemalteca. El proyecto inicial de colonización oficial se había reenfocado hacia la idea que el sur del Petén fuera una zona ganadera, mientras que el norte se destinara a la explotación forestal de recursos maderables y no maderables. El área norte no podría ser vendida por considerarse una reserva nacional, pero se podían dar concesiones a compañías industriales, con sus respectivos aserraderos. Así también, se pretendía convertir al Petén en el mayor productor de maíz y frijol para el consumo nacional. (Schwartz 2005).

Si este proceso migratorio se analiza desde los datos demográficos aportados por los censos oficiales de población<sup>3</sup>, podemos observar que el censo de 1964 daba cuenta de un total de 25, 910 habitantes; y aunque el proyecto de colonización del FYDEP contemplaba una inmigración que elevara la población total del Petén a 50,000 habitantes para el año 2000, el censo del año 2002 estableció en 366,735 personas la población total del departamento.

### Crecimiento demográfico en Petén



<sup>3</sup> Censos de población realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Guatemala.

Antes de 1960 la inmigración en Petén alcanzó solamente el 2%. En el período comprendido entre 1960-69 fue del 8.4%; en los años 70 del 33.2% y entre 1990 y 1998 del 19% (Grandia 2004). Lo anterior señala claramente la década de los años 70 como aquella de la inmigración más dramática.

Pero la inmigración al departamento no fue solamente de campesinos sin tierra provenientes de otras partes del país. Petén siempre fue utilizado por gobernantes y militares para “premiar” a sus funcionarios y oficiales por los servicios prestados al Estado. Ya en los gobiernos de Estrada Cabrera (1898-1920) y Ubico (1931-1944) se cedieron títulos privados de tierra en pago a personas “notables”. Ésta fue también una práctica durante la gestión del FYDEP, favoreciéndose a funcionarios, militares y terratenientes peteneros o no peteneros, a través del otorgamiento de grandes extensiones de tierra, que muchas veces estas personas ni siquiera llegaron a conocer antes de venderlas.

Ya para 1980 existían más de cincuenta mil solicitudes de tierra al FYDEP, al tiempo que se incrementaban en el departamento los aserraderos, se desencadenaba una tala inmoderada de maderas preciosas, se intensificaba el establecimiento de fincas ganaderas que convertían grandes superficies de bosques en pastizales, al tiempo que se extendía la frontera agrícola.

El conflicto armado interno fue especialmente intenso en el Petén durante los años comprendidos entre 1980-1986. La política contrainsurgente impulsada por los gobiernos de turno y los militares golpeó duramente a la población civil empezando en las cooperativas de las márgenes del río Usumacinta para luego extenderse al este y suroeste del departamento. En el marco de la política de genocidio y tierra arrasada de aquella época, se conocen grandes masacres como la de Las Cruces, los Josefinos y dos Erres<sup>4</sup>. En ese contexto, muchos pobladores se vieron forzados a desplazarse tanto dentro de Petén, como hacia sus lugares de origen y la capital del país. Otros emigraron hacia México y Belice, donde varias decenas de miles de personas vivieron como refugiados durante más de una década.

A partir de los Acuerdos de Paz, entre 1995 y 1997 Petén

---

<sup>4</sup> La Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), en el marco de los Acuerdos de Paz, documentó en su informe final la ocurrencia de 13 masacres ejecutadas por el ejército en el Departamento de Petén.

experimentó una serie de nuevos desplazamientos por el reasentamiento de poblaciones desarraigadas por el conflicto armado interno (desplazados internos y refugiados en México entre los años 1995 a 1998), así como por la desmovilización de ex combatientes guerrilleros. Se producen consecuentemente nuevas formas de asentamiento y apropiación de la tierra; así como perduran otras secuelas de carácter social y cultural, como una importante reagrupación de los patrulleros de autodefensa civil exigiendo al Estado el pago en dinero de los servicios prestados durante la guerra.

Hoy día, la inmigración en Petén ha dejado de tener el peso de otros años. Aunque siguen llegando algunas personas y familias, podría decirse que la mayoría de los campesinos que se mueven en busca de nuevas tierras, ya viven en Petén. El incremento actual de la población de Petén ya no se debe como antes a una intensa inmigración, sino al alto crecimiento natural de la población. Sin embargo, su distribución en el territorio no es uniforme y sigue presionando hacia el norte, precisamente a través de invasiones (“agarradas”) en áreas de las Zonas de Amortiguamiento y las Zonas Núcleo de la Reserva de la Biosfera Maya y otras áreas protegidas. Como ejemplo, pueden citarse los cálculos realizados por Parks Watch (2003) y FIPA/AID (2004) para el Parque Nacional Laguna del Tigre. Éstos señalan que, desde su creación, la población ha aumentado cerca del 600%, habiendo al menos 42 caseríos y comunidades formados en los últimos cinco años. El crecimiento demográfico lógicamente presiona sobre los recursos naturales y ha demandado en general más servicios públicos, ha aumentado la urbanización, la industria de la construcción, etc., sin que la economía se haya diversificado y desarrollado.

Si bien la inmigración ha perdido su peso anterior, las migraciones siguen siendo un tema muy importante en el Petén. Los inmigrantes han vivido antes en otros departamentos y actualmente muchos siguen cambiando de residencia dentro de Petén, con una marcada tendencia de desplazamiento de sur a norte. Se diversifican las migraciones al interior del Petén, tanto en busca de tierras como de empleo. Entre ellas, pueden identificarse diferencias espaciales (migraciones rural-urbana, rural-rural) y diferencias temporales (permanentes, temporales, circulares). Muchos campesinos han tenido que vender sus parcelas y otros han tenido que abandonarlas presionados por grupos poderosos que van expandiendo sus propiedades, en un claro proceso de concentración de la tenencia de la tierra.

## **PETÉN COMO TERRITORIO EXPULSOR Y CORREDOR MIGRATORIO**

Tratando de desincentivar la emigración hacia Petén, los gobernadores departamentales acordaron en 1997 emitir un mensaje definitivo a los migrantes potenciales en el sentido de que “no hay más tierra en el Petén”, dando oficialmente por cerrada la era de colonización. Fue una manera de dejar claro que la idea original de que las tierras y los demás recursos del Petén eran prácticamente infinitos e inagotables, no era más que un mito.

La población petenera sigue siendo en su mayor parte agricultora, a pesar de que buena parte de su territorio no tiene esa vocación, que sus tierras han ido agotándose y que la expansión de la frontera agrícola está llegando a sus límites. Además, varios estudios recientes han señalado que en Petén existe hoy una mayor concentración de la tierra, habiendo una desigualdad más clara en la tenencia y un alto índice de arrendamiento con la consecuente falta de seguridad (Schwartz 2003).

El panorama petenero luce hoy más complejo que nunca. Por un lado persiste la expansión agrícola y principalmente la ganadera, a través de la quema y tumba de grandes extensiones de bosque, la apertura de caminos, la construcción de infraestructura básica, etc. cada vez más adentro de las zonas núcleo de la RBM y en otras áreas protegidas. Las actividades ilícitas se campean impunemente por el Departamento: el narcotráfico, el tráfico ilegal de maderas preciosas y ganado, la venta de piezas arqueológicas, de especies exóticas en extinción, todo lo cual, aunque está más acentuado en la parte noroeste de Petén, es un peligro que sigue acechando a las distintas áreas del departamento, aun a aquellas que fueron concesionadas a asociaciones comunitarias desde 1996 para el manejo forestal.

Muchos inmigrantes al llegar a Petén iban con la idea de hacer de Petén su última residencia, en donde sus sueños de vida y bienestar para ellos y sus hijos podrían hacerse realidad. La idea de tierra para todos y en cantidades infinitas permitía soñar con ese patrimonio familiar anhelado y valorado como fuente de herencia para los hijos. Hoy sin embargo, Petén está llegando a sus límites y muchas familias viven en condiciones de mucha pobreza. Nuevos proyectos familiares y personales se experimentan. Nuevas emigraciones propias o de los descendientes: hijos o nietos. Necesidades básicas de subsistencia o los sueños de buscar nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de vida, están impulsando a muchos jóvenes a buscar empleo en actividades diversas no necesariamente agrícolas.

En ese marco se inscribe la creciente emigración de jóvenes peteneros a los Estados Unidos. Es muy difícil cuantificar el número de personas que han emigrado de Petén hacia los Estados Unidos principalmente porque en su mayoría se realizan de manera no autorizada y porque es un movimiento constante. Sin embargo, un indicativo importante es que en varias comunidades peteneras, ya no hay casi una familia que no tenga por lo menos a uno de sus miembros trabajando en los Estados Unidos. En este sentido, resulta interesante retomar los resultados de algunos estudios como el que publicara la Organización Internacional para las Migraciones –OIM- en 2003 (OIM 2003). Para el año 2002, la OIM estimaba en 40,839 las personas originarias de Petén en Estados Unidos (correspondiendo al 10.6% del total de su población para ese año), siendo 28,911 hombres (71%) y 11,928 mujeres (29%). Sus destinos principales en su orden parecieran ser las ciudades de Nueva York, Los Ángeles y Washington DC. Según esta misma fuente, para el caso de Petén las opiniones más comunes entre las familias encuestadas sobre las causas principales para la emigración fueron la falta de fuentes de trabajo y la falta de fortalecimiento de la organización comunitaria.

Las “benditas” remesas, como muchos las llaman, agradeciéndolas reiteradamente a Dios, se transforman de manera visible en la construcción de nuevas viviendas “de material”<sup>5</sup>, en la reparación de las originales, el aumento en el consumo de las familias, el sostenimiento de los estudios de varios de los miembros de las familias, la adquisición de aparatos electrodomésticos y de sonido, la compra de tierras, ganado, pago de mano de obra y en algunos casos compra de vehículos, entre otros. Estas muestras visibles de oportunidades en los Estados Unidos y beneficios es la mejor promoción entre los jóvenes para emigrar hacia allá, muchos de los cuales sólo esperan tener la edad mínima suficiente para irse.

Finalmente, hay que agregar que por ser fronterizo con México, el territorio petenero se ha constituido en una de las más importantes rutas de tránsito de la migración no autorizada hacia el norte. Por el Petén transitan guatemaltecos de diferentes departamentos, centroamericanos (principalmente salvadoreños y hondureños) y a veces sudamericanos o de otras nacionalidades extracontinentales. El haberse constituido en un importante corredor migratorio ha implicado una serie de cambios en la

---

<sup>5</sup> Expresión que da cuenta de construcciones de cemento, principalmente. Sin embargo, las casas hechas con remesas no solamente tienen esa característica sino cambian los estilos de ubicación, de ventanas, de puertas, etc.

fisonomía de las áreas implicadas (principalmente de los municipios de Santa Elena, San Benito y La Libertad) y en las actividades económicas y de servicios que facilitan el tránsito de los migrantes por las mismas: infraestructura, servicio de guías, documentación, transporte, hospedaje y alimentación, entre otros). Las rutas por El Naranjo-El Ceibo y Bethel (del municipio de La Libertad) son actualmente las más conocidas, pero existen una infinidad de pasos fronterizos utilizados o posibles. Las redes que facilitan esta migración están muy bien conectadas con el lado mexicano para que los migrantes que cruzan territorio guatemalteco puedan seguir su camino para también atravesar por distintos medios de transporte y rutas el territorio mexicano.

### ¿EL ESTADO Y SUS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Usualmente se entienden las políticas públicas como el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. Sin embargo, una política pública también puede ser aquella que conlleva la decisión de no actuar, no hacer y por ende, dejar hacer. Precisamente para muchos temas relevantes en el departamento de Petén, incluido por supuesto el fenómeno migratorio, la política del Estado guatemalteco pareciera ser precisamente aquella de “inacción”, dejar hacer o convertir la impunidad en la forma ordinaria en que se llevan las cosas.

Las únicas políticas claras parecen ser aquellas que promueven la libre operación de la industria del turismo, la apertura hacia las concesiones petroleras y el trabajo de las grandes compañías transnacionales en el territorio petenero<sup>6</sup>. En lo que se refiere a las tardías políticas ambientales (presentes hasta principios de la década del 90), si bien es cierto que existen leyes, instituciones y normativas para la conservación y uso adecuado de los recursos, no hay financiamiento ni recursos para que los organismos

---

<sup>6</sup> La exploración petrolera comenzó en Petén en 1959. En 1985 el gobierno de Guatemala firmó un contrato petrolero en un área de 10,190.34 ha. (Ramsar 1998) y en 1992, a pesar de ya estar declarados oficialmente el biotopo y el centro del PNLIT, el gobierno suscribió otro contrato petrolero que abarca prácticamente la totalidad del parque. Sus operaciones han significado contaminación de algunos cuerpos de agua, aire y suelo, así como la tala directa para la construcción de pozos y caminos de acceso. Han afectado asimismo los registros de aves y otras especies animales y los daños indirectos son devastadores.

e instituciones encargadas cumplan su cometido. Tampoco encuentran éstas el apoyo de los diferentes poderes del Estado y fuerzas de seguridad pública para hacer cumplir las leyes.

Solamente a manera de una pequeña muestra de esta política de impunidad, baste comentar el decomiso de 400 kilos de cocaína en el Parque Nacional Laguna del Tigre, Petén. La aeronave localizada fue interceptada, sus tripulantes obligados a descender, pero no hubo capturas (Prensa Libre, 17 de septiembre de 2004).

En Guatemala, usualmente, se hace referencia al departamento de Petén como “la tierra de nadie”, aquella donde la violencia, el crimen organizado, el narcotráfico y otra serie de violaciones de la ley suceden impunemente. Es un territorio cargado hoy de nuevas configuraciones de intereses, tensiones y actores en pugna ya no solamente alrededor de la tierra, sino de otra serie de intereses económicos y políticos creados. Ante este panorama, sin embargo, vale la pena preguntarse si es Petén realmente una tierra de nadie o es una tierra en manos precisamente de esos grandes poderes ligados a los ganaderos, los narcotraficantes, los políticos poderosos y los funcionarios corruptos que los sirven y se benefician ellos mismos de esta situación.

Es ampliamente conocida la debilidad del Estado en este departamento, además de que la escasa presencia institucional está concentrada en el área central (Flores, Santa Elena y San Benito, principalmente). De hecho ha sido el ejército la institución con más presencia, siendo que Petén ha sido sede de importantes bases militares y de la escuela de entrenamiento Kaibil, el Comando Aéreo del Norte y la Región Militar.

Los objetivos de los proyectos oficiales de colonización y los sucesivos programas y proyectos de desarrollo para el departamento, no se han visto reflejados en la realidad petenera. La biodiversidad ha sufrido daños irreversibles y la deforestación avanza sin límites. El crecimiento económico no ha significado desarrollo y las condiciones de vida de la mayor parte de la población petenera son precarias. Aunque la mayor parte de la población sigue teniendo la agricultura como la actividad económica principal, según la ENSMI de 1999<sup>7</sup>, sólo el 38% de los agricultores logra un equilibrio para su subsistencia. De ahí que salvo algunas excepciones de comunidades que aún subsisten de las actividades forestales, existe una creciente tendencia a buscar empleo no necesariamente agrícola para sostenerse, así como una alta

---

<sup>7</sup> Encuesta Nacional Materno Infantil, ENSMI, Guatemala, 1999.

tendencia también a buscar empleo en México, Belice y, sobre todo, en los Estados Unidos.

Además de la innegable debilidad del Estado, entre el común de la población hay desconfianza hacia las instituciones públicas y hacia otros agentes externos. La mayoría de la población considera que su llegada al Petén, lo poco o mucho que han logrado ahí y sus nuevos proyectos y perspectivas fuera del país, han sido iniciativas y conquistas a través de sus propios esfuerzos y no por lo que pudiera haber hecho el Estado guatemalteco, que históricamente en muy poco los ha beneficiado.

En relación al complejo fenómeno migratorio, es evidente la falta de atención del Estado guatemalteco. A pesar de tener Petén una fuerte migración interna, una fuerte emigración hacia el exterior y ser un importante paso de migrantes hacia el norte, el Estado – al igual que frente a otra serie de temas centrales del departamento- no tiene una política que le permita afrontar el fenómeno migratorio en todas sus facetas. O quizás, su política es dejar suceder sin incidir, dejar hacer, permitir inclusive que funcionarios y empleados públicos participen de alguna manera y se beneficien del negocio de la migración internacional.

Resulta muy claro comprender que los migrantes hacia el norte no tienen ningún interés en Petén, solamente es para ellos un territorio de tránsito obligado. Sin embargo, dicho tránsito tienen que realizarlo en condiciones de una alta vulnerabilidad e indefensión. Son objeto de abusos por parte de elementos de la Policía Nacional Civil y agentes de la Dirección General de Migración. En ese sentido, existen muchas denuncias sobre los cobros ilegales que estos empleados y agentes realizan, los maltratos, la destrucción de documentos (principalmente el CA4<sup>8</sup>) y casos extremos de agresiones físicas, violación de mujeres y otra serie de hechos violentos. Precisamente en marzo del año 2006, en las riberas del río Usumacinta, en la aldea Bethel, La Libertad, fueron acribillados a balazos cinco personas, oriundas de El Salvador y Honduras. Tres meses antes, otro migrante había sido muerto en un hotel de Santa Elena y el 22 de abril del mismo año, tres mujeres y dos hombres jóvenes migrantes fueron masacrados a balazos en un área boscosa de Santa Ana.

Las únicas instituciones que velan por el respeto a los Derechos Humanos de los migrantes en tránsito por el territorio de Petén, son la Procuraduría de los Derechos Humanos y distintas iglesias y organizaciones

---

<sup>8</sup> El CA4 es una visa única centroamericana para el ingreso temporal de los territorios de los países miembros, siendo éstos: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

civiles y no gubernamentales ligadas a la Mesa Nacional para las Migraciones. Por parte del Estado, no existe una política integral para dar atención al fenómeno, ni siquiera para poner fin a los maltratos y abusos que sufren las personas migrantes de parte de empleados públicos y fuerzas de seguridad. Esto sucede a pesar de que Guatemala es signataria de la Convención Internacional sobre los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus familiares<sup>9</sup>. Éste es también un ángulo desde donde puede analizarse la política pública en el país: su desconocimiento a los instrumentos internacionales de los cuales es signatario.



<sup>9</sup> La Convención Internacional sobre los Derechos de todos los Trabajadores migrantes y sus familiares entró en vigor en el año 2003, precisamente a partir de la ratificación número veinte que correspondió al Estado de Guatemala.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Adams, Richard. 1965. *Migraciones internas en Guatemala. Expansión agraria de los indígenas kekchíes hacia El Petén*. Guatemala.
- CARE, CONAP. 1998. *Base de datos sobre población, tierras y medio ambiente en la Reserva de la Biosfera Maya*. Guatemala.
- Grandia, Liza; Schwartz, N., Corzo, A. y Obando, L. 2001. *Petén: salud, migración y recursos naturales. Resultados del Módulo Ambiental en la Encuesta de Salud Materno Infantil*. Guatemala: INE.
- Grandia, Liza. 2004. *¿Fronteras de progreso o desarrollo de pobreza? Dinámicas fronterizas de la migración q'eqchi' a las tierras bajas de Petén, Izabal y Belice en el contexto de la globalización corporativa*. Guatemala: CUDEP.
- Hurtado, Laura. 2005. *Incidencia Ambiental, ¿Hacia dónde va la Reserva de la Biosfera Maya? Informe de consultoría*. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística. 2002. *XI Censo de Población y VI de Habitación*. Guatemala.
- MINUGUA. 2004. *Informe de cierre. Oficina regional de Petén*. Guatemala.
- OIM. 2003. "Encuesta Nacional sobre emigración internacional de guatemaltecos. Resultados Definitivos". *Cuadernos de Trabajo sobre Migración* 15.
- Park Watch y Trópico Verde. 2005. *Perfil del Parque Nacional Laguna del Tigre*. Guatemala.
- Peckenhams, Nancy. 1980. "Land Settlement in the Petén". *Latin American Perspectives* 7, 2-3: 169-177.
- Schwartz, Norman. 2003. *Ethnicity, regionalism and the State: changing ethnic and social relations in Petén, 1944-2000*. Delaware: University of Delaware.
- Soza, José María. 1970. *Monografía del departamento de Petén*. Guatemala: Editorial José de Pineda Ibarra.
- Universidad Rafael Landívar. 2004. *Perfil Ambiental de Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- Zarate, Alvan. 1967. "Principales patrones de migración interna en Guatemala". *Revista Estudios Centroamericanos* 3.



**Procesos de (re)territorialización de  
pequeñas sociedades de pastores y sus luchas por la  
gestión del desarrollo local**  
(Sierra de Ica, Valle de Cañete, Perú)

**Luis Alberto Suárez**

Este capítulo es una exploración a los procesos de des-territorialización y re-territorialización de sociedades de pastores de la Sierra de Ica, en el Valle de Cañete. Esta exploración exige una reconstrucción de campo global de la sociedad local, y las posiciones que ocupan los agentes y las disposiciones que intervienen en la dinámica de la sociedad local, en sus respectivos campos. Esta exploración busca dar cuenta de cómo en medio de las intrincadas relaciones de fuerza que estructuran el campo global de la sociedad local, estos actores o más precisamente agentes sociales luchan -en medio de sentidos contruidos y hegemonías locales- por ver alcanzadas sus expectativas de desarrollo local. Asimismo, creemos que la lectura de este caso podría proveernos algunas pistas para re-pensar la construcción de políticas de desarrollo rural, puesto que consideramos que en estos procesos es necesario tomar en cuenta las propias expectativas engendradas por los sujetos, las relaciones de fuerza que se imbrican con el ejercicio de la violencia simbólica, lo multicultural de la sociedad local, los procesos simultáneos de re-territorialización, elementos que no deben ser soslayados en la construcción de políticas locales y regionales de desarrollo rural, porque terminan ensombreciendo las potencialidades y particularidades locales y regionales.

El presente texto será organizado de la siguiente manera: en la primera parte expondremos algunos antecedentes del caso y plantearemos algunos trazos sobre los procesos de des-territorialización y re-territorialización; en la segunda parte analizaremos el devenir hacia el presente de esta comunidad, el sistema de fuerzas al interior, la dinámica de la sociedad local y, fundamentalmente, expondremos cómo en medio

de la relaciones de fuerzas estos agentes sociales luchan continuamente por ver alcanzadas sus expectativas de desarrollo local; en la tercera parte veremos cómo el presente caso, a partir de sus lecciones, apremios y visiones, nos permite re-pensar los procesos de construcción de políticas de desarrollo rural, tanto a nivel local como regional. Finalmente, presentaré las conclusiones finales.

La composición de este artículo está sustentado fundamentalmente en un trabajo de campo que se extiende durante la primera mitad del año 2006 con visitas constantes y observación participante; a finales del primer semestre se organizó una serie de entrevistas a profundidad que no permitieron acceder a datos cualitativos sobre la organización comunal, y esencialmente reconstruir la historia de algunas familias. En ese sentido, gran parte de lo aquí expuesto ha sido recolectado y procesado durante este período.

## **ANTECEDENTES DEL CASO Y ALGUNAS DISQUISICIONES TEÓRICAS**

Al sur de la capital del Perú encontramos el Distrito de Lunahuaná (479 msnm / 500.33 Km<sup>2</sup>) en la provincia de Cañete a 39 km al este de San Vicente de Cañete y a 180 Km, al sur de Lima (aprox. 3 horas). El distrito de Lunahuaná está caracterizado particularmente por la pequeña y mediana agricultura de frutos diversos, así como la producción de vinos y vid, con un clima cálido y seco, favorable para la producción de una serie de frutos; la sociedad local se extiende como la franja fértil de huertos y viñedos a ambas márgenes del río Cañete. En él podemos encontrar una serie de anexos como Ramadilla (con su caserío Con Con), Socsi, Lúcumo, Paullo, San Jerónimo, Langla, Jita, Condoray, Uchupampa, Catapaya.

Lunahuaná, en su larga historia, ha desarrollado una relación de intercambio con otros pueblos vecinos. Ciertamente por muchos años los pueblos del sur andino y, especialmente, las sociedades de pastores aledaños al Valle Alto de Cañete incorporaron a Lunahuaná como parte de sus itinerarios de pastoreo, debido a las excelentes condiciones que ofrecía la ecología del valle. Esto constituyó la oportunidad para intercambiar productos alto-andinos con los frutos del valle de Lunahuaná. Este intercambio se mantuvo hasta más de la mitad del siglo XX, aunque fue decayendo hasta casi extinguirse. Sin embargo, la ruta se mantuvo, y las imágenes de ambos lados se fueron construyendo. Ciertamente, las rutas

de pastoreo delinearón itinerarios que enlazaban dos contextos altamente diferenciados y muy heterogéneos; una sociedad pastoril quechua hablante con una estructura social y una forma de organizar la producción diferente a la sociedad de Lunahuaná. Este proceso continuo de intercambio, circulación y flujo permitió que ambas sociedades estuvieran siempre en contacto. Las generaciones actuales están de acuerdo que quizá estas rutas se mantienen desde tiempo muy antiguos.

Una de estas pequeñas sociedades de pastores es el centro de nuestra atención. El distrito de Chavín<sup>1</sup>, es una comunidad constituida por pastores y agricultores, ubicada en la Sierra de Ica, a más de 3,500 msnm. Los *chavíneros* hombres y mujeres, han incorporado a lo largo de los años en su itinerario de pastoreo a Lunahuaná como punto específico de intercambio de productos alto andinos con frutos del valle, el comercio y el intercambio fueron sellando poco a poco las relaciones entre ambos contextos. Como sugerimos, ya existía un flujo construido en el tiempo, es decir una línea de conexión entre la sociedad local de Lunahuaná y la comunidad de Chavín.

Más allá de la primera mitad del siglo XX, sólo cuatro familias fueron las primeras en asentarse de manera más o menos definitiva, sin dejar de lado los vínculos con la comunidad de origen, reproduciendo primordialmente las reglas de organización social de la producción, criando ganado caprino y vacuno. Muchas familias recuerdan que en el mes de enero-febrero, los animales eran reunidos para emprender nuevamente el camino de regreso a Chavín, más de 30 cabezas de ganado caprino seguían la ruta de pastoreo, luego regresarían cerca del mes de julio o agosto.

La migración y el movimiento de des-territorialización es un proceso que no rompe con el proceso complejo y dinámico de la comunidad de Chavín es, por el contrario, un proceso que complementa el dinamismo de la comunidad. Las rutas de pastoreo han delineado innumerables líneas de conexión en el espacio/tiempo que les permitió el intercambio de experiencias de vida comunitarias diferentes.

Sugerimos que este proceso de des-territorialización corre parejo con el de re-territorialización. Ambos pares conceptuales no

---

<sup>1</sup> Chavín es un distrito de la sierra de Chíncha Alta. Está enclavado en las estribaciones occidentales de la Cordillera de los Andes. El distrito fue creado el 2 de enero de 1857. Sus manifestaciones culturales son de sierra y su vestimenta está adaptada para sobrevivir en condiciones extremas. La población es de 708 habitantes con una tasa de crecimiento anual de 1.1%, la que se asienta sobre un territorio de 446.17 km<sup>2</sup>, la mayoría de los cuales corresponden a zonas de montaña.

pueden pensarse separados, puesto que los procesos sociales se abren a un *continuum*; en ese sentido, las reglas de organización social, la organización de la producción y la división social de trabajo no se disuelven, por el contrario, son re-elaboradas sobre un nuevo contexto con nuevas demandas y apremios: las formaciones sociales no son dejadas de lado, sino re-compuestas de manera estratégica. En este proceso convergen las trayectorias individuales y colectivas de los agentes, sus aprendizajes y sus visiones re-construidas. Después de la primera mitad de siglo XX, estas primeras familias fueron reproduciendo sus estrategias de organización social sobre un nuevo escenario, y no dejaron de lado la crianza de caprino o ganado vacuno, ni tampoco abandonaron su vínculo con la comunidad de origen.

Retomemos el hilo conceptual de la des-territorialización y la re-territorialización, y dejemos asentada una posición que desde nuestro punto de vista podría darnos más pistas. En la mirada de Gilles Deleuze y Félix Guattari, los conceptos como des-re-territorialización [*dé-re-territorialisation*] permiten pensar la cultura en un movimiento de flujo y de re-lectura continua. Ahí el valor importante -en mi perspectiva- es el ir mas allá de las acostumbradas asociaciones de des-arraigo, disolución y quiebre.

En ambas parejas conceptuales subyace el radical “territorio” a partir del cual surgen los siguientes neologismos. En ese sentido, el *territorio* constituye una realidad “construida con los aspectos o porciones del *medio* donde se expresa y se impone una marca cualitativa” (Deleuze & Guattari 1980: 338). De modo tal que un territorio es el resultado de la territorialización. Robert Sasso (2003) sugiere que Deleuze y Guattari, han definido de manera muy general los términos de territorio y territorialidad, como toda forma, agenciamiento, expresión, función, para un contenido cualquiera, considerado como material o no. De modo que *hacer un territorio o territorializar* es producir un contenido en relación a una forma, a una función. Para Félix Guattari, la noción de territorio se entiende aquí en un sentido muy lato, que desborda el uso que recibe en la etología y en la etnología. El territorio puede ser relativo a un “espacio vivido”, así como a un “sistema percibido” en cuyo seno un sujeto se siente “en su casa”. De modo tal que el territorio se convierte en sinónimo de apropiación, de subjetivación encerrada en sí misma. En este marco el individuo es ya un “colectivo” de componentes heterogéneos y subjetivos que nos puede conducir a territorios personales (el cuerpo, el yo), pero, al mismo tiempo, a territorios colectivos (la familia, el grupo, la etnia). A esto último hay que añadir todos los procedimientos de subjetivación que se encarnan en la palabra, la escritura, las máquinas tecnológicas, etc. (125). En ese sentido,

esta perspectiva nos abre el sesgo, y nos invita a pensar el territorio fuera de su sentido como entidad topográfica, geo-morfológica y espacial.

Desde este punto de vista, la noción de territorialización, desarrollada por F. Guattari (1989), se asocia con la apropiación, es decir: “subjetivación”; mientras que la alusión a la des-territorialización (Guattari 1989) apunta a una apertura, donde el territorio o la subjetivación se envuelven en líneas de huida. Según Sasso, la des-territorialización [*déterritorialisation*] des-hace todo aquello que la territorialización anterior había podido hacer, esta noción permanece subyacente a procesos o mejor dicho programas como “des-subjetivar”. Según Gilles Deleuze & Félix Guattari, al lado de la territorialización, la des-territorialización puede aparecer como momento entre otros auto procesos en función de los cuales entidades diversas se hacen y se deshacen. Desde esta perspectiva el territorio puede des-territorializarse, esto es, abrirse y emprender líneas de fuga e incluso desmoronarse y destruirse. La des-territorialización consistirá en un intento de re-composición de un territorio empeñado en un proceso de re-territorialización. Según Guattari la re-territorialización social consiste en inventar un “micro significante” de reunión alternativa para quedarse apalancado al mismo, completamente sordo con respecto a lo que sucede alrededor (Guattari 2004: 34). La re-territorialización es el movimiento en que consiste en *re-hacer el territorio*.

Es así como estas primeras familias con las siguiente generaciones inician un proceso de re-hacer el territorio. Durante los últimos 40 años del siglo XX, poco a poco, las familias fueron llegando, sea porque fueron empujados por las sequías, o por la falta de alimento y forraje necesario para sus animales. Algunos moradores recuerdan haber llegado al lado de las bestias y los animales que sus padres traían consigo, siguiendo los sinuosos caminos de pastoreo. Es así como lentamente y progresivamente se va constituyendo la llamada “Pampa Airosa”, lugar donde la mayoría de estos pastores se emplazarían. No obstante, muchas familias irían diseminándose a lo largo del valle alto de Cañete.

## DE “PAMPA AIROSA” A “SANTA ROSA” DE CONDORAY: ESPACIO SOCIAL Y LUCHAS POR EL DESARROLLO LOCAL

### *Espacio social y las diferentes especies de capital.*

Buena parte de las familias que llegaron tanto de la Provincia de Yauyos

como de la Sierra de Ica, especialmente de Chavín fueron alojándose en el distrito de Lunahuaná y en especial en el anexo de Condoray. Justamente en esta zona encontramos los no tan antiguos y con seguridad vigentes caminos de pastoreo.

En los últimos 40 años más de 20 familias fueron constituyendo un espacio social llamado por los pobladores como “la Pampa”, hoy llamada “Santa Rosa de Condoray” en Lunahuaná. En el campo social de la llamada “la Pampa” las familias más importantes eran las que poseían mayor volumen de ganado caprino y vacuno, entre ellas destaca la familia Manrique, una de las familias más conocidas y extensas -en término de parentesco- de la comunidad de Chavín, quizá una de las pocas familias con mayor volumen de capital social. El campo social se configura como una red de relaciones objetivas, las mismas que podrían ser de dominación o subordinación, de complementariedad o antagonismo entre las posiciones, siendo estas objetivamente definidas por la relación con otras posiciones. En este sistema de posiciones hay un vínculo con la estructura de la distribución global de propiedades, al mismo tiempo que las posiciones tienen una relación con la estructura del reparto de las especies de capital (social, simbólico, económico) (Bourdieu 2002: 342-343).

En ese sentido, la configuración del campo social en Santa Rosa de Condoray, estuvo animada por la posición hegemónica de un número reducido de familias con un mayor volumen global de capital que fueron acumulando con el paso del tiempo, frente a quienes poseían otros tipos de capital social y económico en menor medida, asumiendo un rol subordinado en el campo social. Esta posición se re-traducía en el emplazamiento espacial, puesto que las familias con mayor volumen de capital ocupaban mayor espacio tanto para alojar a sus familias como para la producción. Estas familias con mayor capacidad para la acumulación y la reproducción, son las más reconocidas y por lo tanto son quienes han acumulado mayor volumen de capital simbólico, ocupando una posición privilegiada dentro de la estructura social.

Por otra parte, las familias que ocupan un lugar subordinado en el campo social, y que cuentan con bajos volúmenes de capital social, simbólico y económico, se fueron poco a poco insertando dentro de la dinámica económica y productiva de la sociedad local (Lunahuaná). Las principales actividades que realizan son las de pastoreo, además ofrecen su fuerza de trabajo como peones en las labores de agricultura (preparación de tierra para la cosecha, recojo de frutos, etc.); por otra parte, suelen ser

empleados como mano de obra semi-calificada en labores de construcción y otras.

Muy a pesar de la participación en la sociedad local, las familias tienden a actualizar las reglas y los esquemas que están más vinculados con formas de organizar la producción. Como sabemos, en Santa Rosa de Condoray la gran parte de las familias provienen de sociedades de pastores, por lo tanto, las formaciones simbólicas, los esquemas, los modos de organización social, la división del trabajo y la organización de la producción están ancladas en las trayectorias individuales y colectivas, las cuales están mantenidas en estado virtual y actual/izado. En ese sentido, lo actual designa lo presente, en tanto estado de cosas. La realidad está actualmente dada, y lo virtual es todo aquello que no está actualmente presente. Así, lo virtual es el pasado puro, aquello que se mantiene en estado virtual y tiene una relación con lo múltiple, de ahí que exista una multiplicidad cualitativa, intensiva, heterogénea y continua. Desde esta perspectiva, lo subjetivo es lo virtual, en tanto está actualizándose<sup>2</sup>.

No obstante, debemos señalar que todas estas formaciones simbólicas, los modos de organización social, la división del trabajo y la organización de la producción que están ancladas en las trayectorias individuales y sociales están atravesadas por los diferentes escenarios que ofrece tanto la infancia en la comunidad de Chavín como el valle de la sociedad local de Lunahuaná. Tanto las experiencias vitales como las experiencias contemporáneas se suman en el proceso de re-territorialización en términos de re-hacer el territorio o re-composición de subjetividades y estructuras-estructurantes. Estos procesos intensos forman parte del *saber-hacer-actuar* en el mundo social contemporáneo y tienen su resorte en el *habitus*, el cual constituye principios generadores de prácticas distintas y distintivas, es decir, esquemas clasificatorios, principios de clasificación, principios de visión y de división (Bourdieu 1997:20), las mismas que nunca se mantiene en estado estable, sino en *movimiento estructurante*. En otros términos puede ser llamado: sentido práctico, el cual es definido como un sistema adquirido de preferencias, de principios de visión y división, de estructuras cognitivas duraderas (que esencialmente son fruto de la incorporación de estructuras objetivas) y de

---

<sup>2</sup> Como bien subrayaría Deleuze "lo actual es el complemento o producto, el objeto de la actualización; sin embargo, este tiene sólo por sujeto lo virtual. La actualización depende de lo virtual. La actualización de lo virtual es la singularidad, mientras que lo actual mismo es individualidad constituida" (Deleuze 1968: 270).

esquemas de acción que orientan la percepción, son volcadas en el espacio social determinado.

En medio de un proceso de re-territorialización la división social del trabajo permite que hombres y mujeres participen de manera diferenciada en actividades y roles. Sin embargo, ningún proceso social y subjetivo es homogéneo, por el contrario se producen en diferentes niveles y en desiguales escalas, por lo que aún se mantiene en menor medida la tendencia a adscribir a las mujeres a las labores como el pastoreo, cuidado de animales menores, y el cuidado de los infantes, por otro lado, buena parte de los niños también participan en las labores menores de las unidades domésticas. Usualmente las mujeres jóvenes y las mayores salen con sus animales a pastear, esto dura casi todo el día, parten muy temprano y regresan por la tarde. La composición y el volumen de ganado varía entre 10, 15 hasta 30 cabezas de ganado caprino, además cuentan un volumen reducido de ganado vacuno, entre otros aves de corral (gallinas, pollos, pavos). Estas largas jornadas les permiten aprovisionarse de comida o forraje para sus animales.

Los procesos de re-territorialización no son procesos continuos, ni mucho menos homogéneos. En las entrevistas a profundidad varias de las familias declararon haber adquiridos compromisos matrimoniales tras regresar a la comunidad de origen, es decir, “regresaron casados”, incluso algunos tuvieron sus primeros hijos en Chavín (Sierra de Ica) o Azángaro (provincia de Yauyos). Las esposas generalmente han tenido el resto de la familia en Santa Rosa de Condoray, las mismas que están insertándose en las labores domésticas.

En la actualidad las familias viven en pequeñas casas de adobe (tierra y paja), mientras que otros simplemente en esteras o caña trenzada (quincha). Las casas que son de adobe en muchos de los casos son producto de la autoconstrucción, de otra forma compran adobes hechos, usualmente la técnica de construcción es un saber que proviene de la vida comunal, el mismo que es un saber especializado.

El espacio social es al mismo tiempo un espacio de diferencias. Ciertamente, los individuos y las familias de Santa Rosa de Condoray ocupan lugares diferenciados, posiciones que podrían ser hegemónicas o subordinadas siempre en función al volumen de las diferentes especies de capitales, los cuales se manifiestan como armas, ordenando las representaciones de este espacio y las “tomas de posición” en las luchas para conservarlo o transformarlo. Como sugiere Bourdieu, el espacio social es la realidad primera y última, puesto que sigue ordenando las

representaciones que los agentes sociales puedan tener de él (Bourdieu 1997: 25).

*Una mirada al sistema de fuerzas  
y las transformaciones en el espacio social*

Por otra parte, Santa Rosa de Condoray no podría explicarse sino es a condición de entender las relaciones de fuerzas que se estructuran en su interior como campo, espacio social, así como para con los otros campos sociales (economía, política, religión, educación) de la sociedad local de Lunahuaná.

La dirigencia comunal de Santa Rosa de Condoray nace hace sólo 8 años atrás, con la motivación entre los vecinos de organizarse para adquirir nuevos servicios (este elemento será luego desarrollado en el siguiente apartado), lo cual supuso una confrontación abierta al espacio de las “tomas de posición”. La propuesta de la naciente directiva fue reorganizar el territorio de Santa Rosa de Condoray a fin de adquirir el estatus de *asentamiento humano*. Decimos que tuvieron que reorganizar el territorio debido a que la gran mayoría vivía reunida en las faldas de lo que ahora es Santa Rosa de Condoray. Tuvieron que enfrentar a las principales familias que ocupaban la mayor extensión de tierras en correspondencia a los volúmenes de animales. Evidentemente, las familias se opusieron al *cambio*, puesto que los perjudicaba. No obstante, los miembros de la comunidad se empeñaron en *re-ordenar* el espacio, y hacer prevalecer el principio de igualdad que los aglutinaba, y que servía como principio base para organizar las relaciones en Santa Rosa de Condoray. Las familias se opusieron fervientemente con el objetivo de mantener su hegemonía en el espacio, esta lucha interna revitalizó una serie de tensiones al interior del campo, reorganizando paulatinamente el espacio social y las posiciones sociales.

Recordemos que el campo social no es solo el lugar de posiciones, también es el seno en el cual se desarrollan ciertos conflictos específicos entre los agentes involucrados. En efecto, el espacio social global puede ser entendido como un campo de fuerzas en el cual los agentes buscan imponerse y como campo de luchas donde los agentes se enfrentan, con medios y fines diferenciados según su posición en la estructura del campo de fuerzas, contribuyendo a conservar o a transformar su estructura. En efecto, una de los principales conflictos que ha vivido y que hasta ahora arrastra la comunidad es producto de esta transformación a través

de la lucha legítima de sus integrantes por cambiar, en cierta modo, el sistema de posiciones del espacio social, a través de la imposición de un principio de igualdad, por lo menos en una de las especies de capital del inmobiliario. Las transformaciones radicales del espacio de las tomas de posición sólo pueden resultar de transformaciones de las relaciones de fuerza constitutivas, del espacio de las posiciones que, a su vez, se han hecho posibles gracias a la concurrencia de las intenciones subversivas de una fracción de los agentes (dirigentes) y de las expectativas de una buena parte de los pobladores (Bourdieu 2002: 347).

En el campo global de la sociedad local de Lunahuaná, los miembros de la comunidad de Santa Rosa de Condoray, ocupan una posición subordinada. En el campo de la política, sólo a partir de la emergencia y constitución de la dirigencia hoy juegan un rol, pero aún en una posición subordinada. Desde una perspectiva global del campo, Santa Rosa de Condoray es sujeto de una violencia simbólica y ejercicio de poder que los demás agentes emplean para mantener el monopolio de sus posiciones en referencia a los otros. La percepción de los miembros de la sociedad local de Lunahuaná corresponde a la imagen del “otro violentado” a pesar de la antigua relación que estas sociedades han mantenido por muchos años, los *chavineros*, y los demás miembros de la sociedad andinas son vistas como el otro.

Generalmente los miembros de Santa Rosa de Condoray viven en carne propia la violencia simbólica, y el menosprecio de una sociedad local que rechaza el quechua y repele sus prácticas. En efecto, la violencia simbólica logra “imponer significados e imponerlos como legítimos, camuflando las relaciones de fuerza que están a la base de su fuerza, aumenta la fuerza (de violencia simbólica) de esas relaciones de fuerza” (Bourdieu y Passeron 1970:18)

Es muy frecuente que exista una asociación de representaciones para con los miembros de Santa Rosa de Condoray, como peligrosidad, suciedad, entre otros. En la escuela, los niños son discriminados y marginados, ante eso sus padres solo sugieren no responder, y no ponerse a la altura de sus agresores. El ejercicio de violencia es fuerte y ejerce un peso sobre cada miembro. Incluso, esto ha pasado a ser también una actitud de quienes manejan las instituciones públicas. En el caso de la escuela, la dirigencia logró construir un centro de enseñanza para niños menores de 6 años, las gestiones fueron saboteadas por los miembros de las instituciones educativas que tienen la capacidad de decidir sobre el futuro de este centro educativo y su personal. El sabotaje y las prácticas de

estas instituciones son estrategias institucionalizadas de dominación que están siendo animadas por una violencia simbólica.

Por otra parte, el centro de salud no logra atender adecuadamente a los miembros de Santa Rosa de Condoray. En muchos de los casos, los pacientes se quejan de no ser atendidos por su condición de quechua hablantes, especialmente los mayores, que son objeto de ejercicio de violencia simbólica. Asimismo, las fuerzas armadas hacen muy poco por atender sus demandas. Finalmente, la misma municipalidad Distrital de Lunahuaná intentó, a través de la promoción de una ordenanza municipal, evitar que los pastores crucen las calles aledañas del distrito, para evitar que los pastores sean vistos en las calles. Tras la intervención de los dirigentes esta ordenanza no prosperó. Hecho que da cuenta de una violencia simbólica que trata de invisibilizar, reproduciendo el espacio de posiciones.

Habitualmente, la sociedad de Lunahuaná reproduce representaciones negativas de los miembros de la comunidad de Santa Rosa. Esta comunidad pertenece a la parte alta de uno de los anexos llamados Condoray, incluso entre ambas partes se establece un relación de tensión y de fuerza, que no es otra cosa que el camuflaje perfecto para el ejercicio de una violencia simbólica. En general, las relaciones de fuerza que se imbrican con el ejercicio de violencia simbólica tienen como pretensión “arrancar sumisiones que ni siquiera se perciben como tales apoyándose en unas ‘expectativas colectivas’, en unas creencias socialmente inculcadas. Como la teoría de la magia, la teoría de la violencia simbólica se basa en una teoría de la creencia, o mejor dicho, en una teoría de la producción de la creencia, de la labor de socialización necesaria para producir unos agentes dotados de esquemas de percepción y de valoración que les permitirán percibir las dominaciones inscriptas en una situación o en un discurso y obedecerlas” (Bourdieu 1997: 173).

De regreso a la comunidad, buena parte de los jóvenes y adolescentes de la comunidad de Santa Rosa de Condoray no poseen un vínculo muy fuerte con la comunidad de origen de sus padres, muchas de las personas entrevistadas refirieron que los hijos ya no desean ir a la sierra, simplemente prefieren regresar tras unos días. Esto tiene que ver con el hecho de que los jóvenes tienen un anclaje de relaciones y socialización más amplia en Lunahuaná que en las comunidades de origen de sus padres. Lo cierto es que existe una tensión entre la imagen de los padres y las representaciones que sus hijos han construido de aquellas comunidades de origen de sus abuelos, y padres. Asimismo, los

jóvenes y adolescentes, incluso los niños que estudian o han estudiado en Lunahuaná, han sido objeto de la tensión que produce las relaciones de fuerzas y la violencia simbólica que fluye a través de las representaciones en la escuela; justamente la escuela es el escenario de tensión y conflicto, en el cual se revela a los ojos de los agentes la estructura del espacio local y el sistema de posiciones que ordena el campo global de una sociedad local altamente heterogénea y jerarquizada.

*De hegemonías y luchas por el desarrollo local:  
una perspectiva desde sus actores.*

En Santa Rosa de Condoray, la mayor parte de los vecinos vivían casi todos juntos en una pequeña zona (familias, animales, etc.), y solo un número muy reducido ocupaba grandes extensiones de terrenos. Más allá de la mitad de la década de 1990, esta comunidad estaba aislada de cualquier servicio básico de saneamiento, y solo contaba con los servicios públicos locales como salud o educación. En la actualidad no cuentan con el saneamiento físico legal, ni muchos menos cuentan con una red de agua potable ni desagüe o desecho de residuos sólidos.

Todos estos constreñimientos estructurales, aliados a las posibilidades de organizarse que fueron fundándose cada vez más en el ejemplo de un comedor popular hoy extinto. Les permitió cuestionarse a sí mismos sobre las posibilidades de acción colectiva, de cara estos constreñimientos y al estado del campo y sus relaciones de fuerzas. Así es como hace sólo 8 años se funda la primera Junta Directiva eligiendo a los primeros dirigentes de la comunidad de Santa Rosa de Condoray, que por aquellas épocas se llamaba “Pampa Airosa”.

El proceso de institucionalización de la primera dirigencia fue un proceso difícil, los vecinos fueron unos tras otros, la mayoría se mostró dispuesta a organizarse aceptando su propuesta. Tras varias reuniones decidieron conformar una Junta Directiva, en ella se eligió un presidente, un vice-presidente, un secretario, un fiscal y dos vocales. Por aquellas épocas el Sr. Rodríguez Aguado, fue el principal dirigente que motivó la organización y dio rienda a la institucionalización. La gestión de la Junta Directiva buscaba la reubicación de los lotes, lo que puso en jaque a las principales familias que habían acumulado la mayor parte de terrenos. Esto último generó un sin número de conflictos, puesto que las familias más importantes, las cuales se verían afectadas iniciaron un proceso de sabotaje sistemático a la Junta Directiva, socavando y minando

los esfuerzos de una dirigencia que buscaba un nuevo estado para la comunidad. Incluso algunas familias acusaban de malversar los fondos recaudados por la dirigencia y de realizar malos manejos al interior

Sin embargo, la Junta Directiva se mantuvo firme y a cada paso fue ganado más reconocimiento y legitimidad. El trabajo era fuerte y había que actuar con tenacidad, apaleando siempre presente al objetivo central: la reubicación de los lotes y el saneamiento físico legal, además plantearon un re-ordenamiento espacial, en el cual incluirían algún tipo de equipamiento básico para la comunidad (áreas para esparcimiento, un local comunal, entre otros). Todo esto pudo lograrse con la colaboración de la Municipalidad Distrital de Lunahuaná

El proceso de reubicación no fue fácil. Por un lado la relación con la municipalidad no era del todo buena, aunque encontraron cierto apoyo. Por otra parte, la dirigencia de la comunidad de Santa Rosa de Condoray no sólo enfrentaba el conflicto que incluso llegó a ser “cuerpo a cuerpo”, además afrontaba el reto más importante: la organización política. La organización del poder y la representación fueron dos elementos nuevos en la trayectoria de esta comunidad, nunca antes habían tenido una dirigencia que pretendiera ir más allá de los intereses individuales para construir sobre la marcha un bien común. Por lo que construyeron una estrategia de actuación política y de gestión local, que se iría expresando en cada una de las acciones que la dirigencia realizaba. De cierta forma, el poder de la dirigencia viene de la legitimidad y la representatividad de los intereses que la Junta Directiva pretende defender. Justamente los intereses de *bien común* y *desarrollo*, fueron los que impulsaron a la comunidad a organizarse y fundar políticamente una institución, con un espíritu que se expresaría en la composición de su estatuto. Este último representa un elemento central en el proceso inicial de organización de la vida política de los miembros de Santa Rosa de Condoray, puesto que el estatuto significa el mecanismo legítimo por el cual se regula la vida política y la participación de los dirigentes, imprimiendo un nuevo sentido al respecto de cómo intervenir, cuándo hacerlo y de qué manera participar.

Posteriormente, se renueva la Junta Directiva, y accede a la presidencia Alfredo Human, joven hijo de migrantes de la Sierra de Ica. Después de su asunción como presidente, las cosas planificadas para la comunidad se desarrollan, se contratan los servicios de técnicos para la demarcación de los lotes y las familias inician un proceso de reubicación, la cual no fue pacífica, aún en este momento algunas familias intentaban sabotear la reubicación. A pesar de todo, se logró la reubicación de las familias.

La reubicación es uno de los principales logros de la Junta Directiva. En otros términos, significó la conversión de una serie de aprendizajes adquiridos en la trayectoria individual y colectiva. Desde nuestro punto de vista la presencia de Alfredo Huamán fue muy importante en el impulso y culminación de los planes de Santa Rosa de Condoray. Su trayectoria individual le permitió llegar de la Sierra de Ica, asentarse en Lunahuaná, luego migrar a Lima e incluso participar de las invasiones realizadas en la periferia de la ciudad, asumiendo cargos directivos y evidenciando sus cualidades de liderazgo. Su trayectoria le permitió paulatinamente adquirir una serie de aprendizajes vitales para su desempeño como dirigente, fortaleciendo cualidades, construyendo confianza en la acción colectiva y solventando una mirada sobre el desarrollo local.

La asunción del joven presidente en la comunidad, significó la emergencia de un liderazgo renovado y la creencia en marcos de acción colectiva. Desde nuestro punto de vista, la reubicación de las familias en manos de la dirigencia puede ser leída también como un logro a nivel político y social, en la medida en que se han conquistado confianza en la acción colectiva, bases fundamentales para el cambio y el desarrollo. Sin la emergencia de liderazgos, sin la conquista de la confianza en la acción colectiva no podríamos lograr mejorar la calidad de vida. Esto es justamente lo que han logrado, renovar marcos de acción colectiva destinados fundamentalmente a transformar el mundo social, el mismo que trata de ser continuamente construido a partir de los agentes sociales, los cuales asumen la tarea de construir “individual y sobre todo *colectivamente*, en la cooperación y en el conflicto” (Bourdieu 1997:24).

Pero eso no es todo. Esta dirigencia organizó y dirigió la construcción de su primer local comunal, como parte del equipamiento básico para su comunidad. Sin embargo, la dirigencia seguía pensando en que es necesario seguir equipando a la comunidad. La Junta Directiva reflexionó sobre la importancia de brindar un servicio de calidad para los niños de Santa Rosa de Condoray. Esto motivó la transformación del local comunal en el primer centro educativo para menores de 6 años en Santa Rosa de Condoray. Su creación representaba muchas ventajas para las numerosas familias de Santa Rosa. La Junta Directiva planteó a la Dirección Regional de Educación y su solicitud fue aceptada, no obstante, fue necesario contar con el personal calificado dispuesto a asumir esta plaza. Coincidentemente, una de las jóvenes de Santa Rosa de Condoray asumió el reto. Las primeras clases se iniciaron con más de 12 niños. No

obstante, esto fue objeto de sabotaje por parte de la institución educativa de la parte baja del Anexo de Condoray, puesto que le restaba más de la mitad de su alumnado. Acertadamente, la Junta Directiva y el presidente reaccionaron rápidamente ante el escollo, y se reanudaron las clases.

En la actualidad Santa Rosa de Condoray no está acoplada al sistema público de agua potable. No obstante, la Junta Directiva ha logrado a través de la Municipalidad de dotar de agua potable para las familias. Sin embargo, aún sigue siendo esto un problema estructural latente y de significativas resonancias para la calidad de vida de los pobladores de Santa Rosa de Condoray.

El campo de la política se erige ante nuestros ojos como “espacio de juego”, una suerte de “microcosmos” relativamente autónomo en el mundo social. En este campo convergen una serie de propiedades (relaciones de fuerza, un capital que se distribuye desigualmente, posiciones diferentes, algunos intereses compartidos y otros opuestos, luchas, hegemonías, etc.), que cobran formas particulares y que las hayamos en el espacio social global. El campo político es “un universo que obedece a sus propias leyes, diferentes a las leyes del mundo social ordinario” (Bourdieu 2001b: 10); y, como hemos podido comprobar, al ingresar en el mundo de la política los agentes sufren una transformación, aun si no es consciente este mecanismo y esa conversión es exigida y tácitamente impuesta.

Las acciones aquí descritas hablan de una apuesta por el desarrollo local de una comunidad. Apuesta que tiene como punto de partida la institucionalización de una organización política, la emergencia de liderazgos, la conquista de la confianza, así como el empeño por construir colectivamente marcos de acción colectiva. Sin duda, la primera dirigencia nace con la convicción de alcanzar el desarrollo local, como horizonte en el cual los sujetos se vinculen y cooperen, en medio de relaciones más justas. Pero esto no sería posible sino es a condición de construir colectivamente “razones para actuar”, y transformar no sólo el entorno, sino también las condiciones que hacen que nuestras vida se vean acosadas por los apremios y las dificultades arraigas en las estructuras de la sociedad. La emergencia de una dirigencia y de una institución política que interviene en la vida de la sociedad local, nos muestra cómo es que podemos ir construyendo un mundo social, individual (con nuestros saber/es, trayectorias y aprendizajes) y sobre todo colectivamente, en la cooperación y en el conflicto. Asimismo, en el campo de la política convergen también expectativas sobre el desarrollo local. El cambio es definitivamente

una de las constantes que animan a los miembros de la Junta Directiva. Desde su perspectiva, para que la comunidad cambie es necesario hacer modificaciones en las formas de organizar la producción.

Los dirigentes han reflexionado respecto de los actuales modos de producción, y sugieren que generalmente las familias de Santa Rosa de Condoray, aunque siguen apegadas a la crianza de animales, creen que las familias no pueden acumular, debido a que la inversión en la crianza de los animales (ganado caprino) es muy alto, por contraste a las ganancias que obtienen; desde su perspectiva, las familias solo logran mover de manera circular su capital, y no obtener márgenes aceptables de ganancia. Pero, fundamentalmente, no ven futuro en la crianza de este tipo animales, puesto que estará sometido a una serie de constreñimientos ligados a las posibilidades reales para acceder a los medios para mantener a los animales, debido a las limitaciones para obtener pastos y forraje. Sus expectativas marchan muy cerca de la organización colectiva de pequeñas empresas de elaboración de productos derivados de la crianza de ganado vacuno, por ejemplo, y la crianza del ganado vacuno pero con razas mejoradas. Al respecto, subrayan que las familias en Santa Rosa de Condoray producen una serie de productos derivados (queso, leche), pero que se elaboran con baja calidad, proponiendo la transferencia de tecnología y conocimientos para que las familias puedan elaborar productos con calidad estándar y que puedan ser llevados al mercado local con un valor agregado, y que permita a las familias alcanzar ingresos básicos.

Por otro lado, el elemento central en su perspectiva de desarrollo y cambio reside en la “educación”. Todos los dirigentes de Santa Rosa de Condoray están absolutamente convencidos que la escuela y los conocimientos técnicos son una de mejores armas para alcanzar el desarrollo personal y colectivo. Desde otro ángulo, las expectativas depositadas en la educación están muy relacionadas con las posibilidades de movilizarse socialmente; pero al mismo tiempo, están enlazadas con la esperanza y la promesa de que los jóvenes reconviertan sus capitales culturales en bien de la comunidad. Ésta es una imagen muy insistente, esperan que algún día sus hijos y los demás jóvenes no sólo regresen a Santa Rosa de Condoray, sino que hagan de ella un mejor lugar donde vivir. Finalmente, esperan que los jóvenes logren hacer el recambio generacional, entre las antiguas y las nuevas dirigencias.

## NOTAS PARA LAS POSIBILIDADES DE CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PUBLICAS EN EL ÁMBITO RURAL

En el 2002 se han realizado esfuerzos dentro del Ministerio de Agricultura por pensar políticas de desarrollo rural, posteriormente se abrió a una Comisión Multisectorial de Desarrollo rural, integrada por un conjunto de instituciones públicas<sup>3</sup>. Dicha comisión elaboró una propuesta de estrategia de desarrollo rural, y en el 2005 se publica el texto *Estrategia Nacional de Desarrollo Rural* (ENDR); su objetivo central es “impulsar el desarrollo humano en el espacio rural con criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, equidad y democratización de las decisiones locales”. Esta política reposa sobre cuatro lineamientos estratégicos, (1) relativo al desarrollo económico rural competitivo y social y ambientalmente sostenible; (2) relativos al manejo sostenible de los recursos naturales y gestión integral de riesgos; (3) relativos a la promoción de capacidades del poblador rural y promoción de la inclusión social, y (4) relativos al cambio institucional que cree condiciones para el desarrollo rural. Si bien existe una intensión por articular varios sectores económicos, políticos, no existe una clara articulación con los gobiernos descentralizados, y mucho menos con las instancias regionales. La política recoge una serie de aspectos claves para el desarrollo rural, sin embargo, no se evidencia cómo las diferentes instancias del estado participan en su implementación, si ello fuera así. Asimismo, en un examen integral de la política podemos ver que si bien el desarrollo humano es central, no vemos quiénes o cómo será posible la transferencia de tecnología y conocimientos indispensable para el fortalecimiento de capacidades orientadas a la gestión. Por otra parte, se señala que la ENDR que hoy rige sobre desarrollo rural del Perú “no es perfecta, no es muy práctica, es muy general en algunos aspectos y excesivamente precisa en otros” (Trivelli 2005:13).

Lamentablemente, es necesario señalarlo, el desarrollo rural no es parte de la agenda política orgánica. Aunque en la actualidad viene siendo objeto de atención política, pero sólo a causa de los resultados electorales. No vemos que exista una vocación real de atender el sector

---

<sup>3</sup> Comisión Multisectorial de Desarrollo Rural, integrada por representantes del MINAG, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) y del Consejo Nacional de Descentralización (CND).

rural en su complejidad. Bien sabemos que la voluntad política es clave para llevar a cabo cambios radicales, pero no desde la perspectiva de los políticos que desean disminuir las presiones y las demandas públicas de un sector políticamente inestable.

Como bien se señala, es necesario promover que se abran nuevas aristas, enfatizar que no es un tema solo de lucha contra la pobreza ni de mejores oportunidades económicas, sino de desarrollo, desarrollo de las personas, de las localidades rurales, de las poblaciones rurales, del país (Trivelli 2005:13). En efecto, el tema central es el desarrollo de estas personas, a través de capacidades para hacer mejor una gestión al interior de estos espacios.

En la dimensión discursiva de la ENDR, se señala que “el mercado y el Estado deben estar al servicio de los ciudadanos y no al revés”, no obstante todos los cambios y las modificaciones que señala el documento ENDR están orientados a incorporar a las poblaciones rurales al mercado. Todos los esfuerzos en esta estrategia de desarrollo rural están dirigidos a insertar de mejor manera a los pobladores rurales al mercado, así esta prerrogativa aparece como premisa central a lo largo del documento. No obstante, se dejan de lado una serie de aspectos también centrales para el desarrollo rural, como, por ejemplo, el acceso a recursos, el acceso de servicios de calidad en salud y educación. Por lo tanto, este instrumento retórico está fundamentalmente orientado a reproducir una lógica de capitalismo global, a partir de la preparación de estas poblaciones, con el objetivo de estar premunidas para incorporarse al mercado. Esta teoría termina por justificar la eficacia y la eficiencia del mercado en abstracto, como si éste fuera el único elemento resorte para hacer que la calidad de vida de estas poblaciones mejore.

Por otra parte esta estrategia de desarrollo rural termina por invisibilizar los conocimientos y los aprendizajes que por muchos años viene reproduciéndose en el mundo rural, y que son pieza clave para el desarrollo. Como bien señala Jürgen Golte “hay una riqueza acumulada entre la población campesina tanto en cuanto a técnicas de cultivo como en cuanto al cuidado especial de plantas domesticadas y animales, que por mala suerte son más valoradas en lugares lejanos que en el país mismo” (Golte 2006). Este elemento es invisibilizado, soslayado.

De cara al caso expuesto podemos decir que no es posible el desarrollo rural en un escenario en el cual la sociedad local tiende a subordinar a los actores locales y a neutralizar la emergencia de demandas sociales. La construcción de políticas públicas de desarrollo rural exige a

los actores locales sobreponerse al sistema de fuerzas que estructura una sociedad local altamente jerarquizada, a fin de re-articular a todos los actores sociales en una plataforma horizontal. Quizá uno de los procesos más importantes y necesarios es la llamada revalorización “sociopolítica de lo rural”. Como bien sugiere Edelmira Pérez: “hay que partir de la transformación de las viejas estructuras de poder local y formas de dominación como efecto parcial de las reformas constitucionales y de los procesos de descentralización desarrollados como parte del modelo global” (2001: 25).

Estamos frente a un escenario rural altamente heterogéneo, diverso y complejo; por lo tanto, es necesario aprehender la particularidad de las demandas y apremios, así como las potencialidades y recursos a fin de construir políticas de desarrollo rural desde una perspectiva local y regional, que dialogue al mismo tiempo con lo nacional y global.

El desarrollo rural no sólo necesita de la entelequia del Estado, requiere fundamentalmente de actores y agentes comprometidos con marcos de acción colectiva, a fin de re-conquistar la confianza en la cooperación y en la acción conjunta. Asimismo, la construcción de políticas de desarrollo rural y el desarrollo de estrategias y su implementación, requieren de instituciones fortalecidas y con recursos que hagan posible la inversión en infraestructura básica, además de contar con equipos capaces de pensar de manera integral las lógicas internas y las dinámicas de los diferentes campos sociales de la sociedad local.

No olvidemos que los actores locales son las piezas clave en la construcción de este tipo de políticas. En ese sentido, es necesario fortalecerlos y hacer madurar su capacidad de gestión a partir de la transferencia gradual de conocimientos y tecnologías. Es necesario advertir que es posible que estemos frente a “instancias de defensa y de negociación con el Estado que (...) muestra también muchas veces un comportamiento errático e igualmente ambiguo” (Diez 2001: 197). Las investigaciones nos advierten que, en efecto, estos nuevos espacios y formas de ejercicio y organización del poder tienen un “sello de ambigüedad: el clientelismo y la pretensión de autonomía coexisten contradictoriamente, el liderazgo oscila entre la democracia y el autoritarismo, y ello es probablemente válido tanto para las presidentas de los clubes de madres como para los presidentes de las comunidades o los alcaldes” (Diez 2001: 197). Esta ambigüedad podría, en el peor de los casos, terminar por ahogar la autonomía que han adquirido los dirigentes, que como en el caso expuesto han logrado conquistar.

El caso nos ha permitido ver cómo el tema del ordenamiento territorial es indispensable dentro de una perspectiva de restablecimiento de condiciones de convivencia en el campo, vinculadas como sugiere Edelmira Pérez con “el fortalecimiento de la democracia participativa, el capital social y político, deben ser el fundamento de una estrategia humana de desarrollo que tome como eje al sector rural” (Pérez 2001: 19). En efecto, los pobladores de Santo Rosa de Condoray, han logrado combinar estos elementos en su lucha por la gestión del desarrollo local. En suma, son actores locales que han conquistado una relativa equidad territorial, por lo menos como principio básico de igualdad; de la misma forma, están seriamente comprometidos en la búsqueda de una equidad social, que les permita el acceso a bienes, servicios y demás beneficios del desarrollo.

De cierta manera las visiones de estos actores locales coinciden mucho con ciertas perspectivas sobre desarrollo rural. Los dirigentes de Santa Rosa de Condoray están convencidos de la necesidad de construcción sociable del desarrollo. Asimismo, en este horizonte, es necesario “nivelar socialmente el crecimiento económico-productivo; que debe tender a la sustentabilidad y poner atención en los pactos intergeneracionales con relación a los recursos naturales así como en el respeto por las diferencias, las diversidades culturales, étnicas, de género, de religión, de edades, de formas de vida, en un contexto social de igualdad de oportunidades en materia de salud, educación, vivienda y alimentación” (Giarracca 2001: 12).

## CONCLUSIONES

Uno de los retos importantes para las ciencias sociales es romper con el paradigma de la “colonialidad del saber”, y con los paradigmas que suponen el campo como el “lugar” para el asistencialismo político y el paternalismo, menos aún podemos conformarnos con reproducir el *sentido común* que asume que el campo es el “lugar de la pobreza”, cuando, en realidad, el campo ofrece un sinnúmero de potencialidades que están ligadas a conocimientos y saberes anclados en el devenir de los grupos humanos. Es necesario, por tanto, fortalecer esos conocimientos y saberes para que sean reconvertidos en otros tipos de capital. En ese sentido, la transferencia de conocimientos y el fortalecimiento de capitales sociales, culturales y cognitivos, son un aspecto indispensables para la creación de riqueza de

manera creativa en el campo. A esto debemos acompañar un proceso real de descentralización que logre alcanzar las herramientas necesarias para que las sociedades rurales y campesinas desplieguen su riqueza a partir de su acervo cultural.

Desde mi perspectiva, el estudio de las relaciones de poder, y cómo éstas se imbrican en las relaciones sociales del espacio local es uno de los desafíos centrales de la sociología rural latinoamericana. Esta aproximación pretende ampliar la imagen que las ciencias sociales proveen de las sociedades rurales como armónicas y estables o en fragmentación. Considero que uno de los principales retos residen, por un lado, en dar cuenta de las relaciones de poder, la violencia simbólica que engendra el campo global social, al mismo tiempo que ofrecemos una imagen de las posibilidades de organización política, de acción colectiva y cooperación social. En otras palabras, es importante examinar no solo sus luchas, sus intersticios y sus constreñimientos, sino también sus conquistas y las condiciones que lo hacen posible.

Asimismo, es necesario ofrecer no solo una mirada de lo que sucede en el presente, sino fundamentalmente ubicar a estas comunidades en el devenir, por lo tanto, el cambio, la discontinuidad y la continuidad son elementos centrales. Mi punto de vista, al respecto, es que nos hemos enfocado adecuadamente cómo los procesos de movilización, desplazamientos, des-territorialización y re-territorialización, se relacionan con la continuidad y discontinuidad cultural, en el cual los saberes, los conocimientos locales y las formaciones organizativas se re-estructuran.

Del mismo modo, sugiero que uno de los principales desafíos teóricos, consiste en pensar cómo las sociedades locales y sus actores, pueden involucrarse en la construcción de políticas regionales y locales de desarrollo rural. Pero, ¿en qué condiciones estos actores locales se incorporan a la escena política de sus sociedades locales? ¿Cuáles son las condiciones para construir políticas públicas de desarrollo rural? ¿Cuáles son los mecanismos que hacen posible el consenso y el acuerdo, en medida de tensiones y relaciones de fuerzas que la sociedad local reproduce? ¿Cuál es la importancia que posee el horizonte de desarrollo local que construyen los actores? ¿Cómo estos horizontes de desarrollo se engarzan con los lineamientos de políticas regionales y nacionales? Creo que las ciencias sociales que estudian a las sociedades en el área rural, se enfrentan de cara con estas preguntas.



**Imagen 1. Vista Panorámica de Santa Rosa de Condoray -  
Lunahuaná**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Bourdieu, Pierre. 2000. *Los usos sociales de la ciencia*. Buenos Aires: Nueva visión.
- \_\_\_\_\_. 1999a. *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.
- \_\_\_\_\_. 1999b. *Meditaciones pascalianas*. Barcelona: Anagrama.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Razones prácticas: sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- \_\_\_\_\_. 1991. *El sentido práctico*. Madrid: Taurus.
- \_\_\_\_\_. 1988. *La distinción*. Madrid: Taurus.
- Bourdieu, Pierre & Wacquant, Louis. 1995. *Respuestas. Por una Antropología Reflexiva*. México: Grijalbo.
- Bourdieu, Pierre & Passeron, Jean-Claude. 1995. *La reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. México: Fontamara.
- DiezHurtado, Alejandro. 1999. "Diversidades, alternativas y ambigüedades: instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural".
- V. Ágreda, A. Diez y M. Glave (eds.). *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA VII. Lima: SEPIA-ITDG-Asociación Arariwa-SOS Faim. 247-326.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Organizaciones e integración en el campo peruano después de las políticas neoliberales". En Giarracca, Norma (comp.) *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.
- Giarracca, Norma (comp.). 2001. *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.
- Golte, Jurgen y De La Cadena, Marisol. 1982. *La racionalidad de la organización andina*. Lima: IEP.
- \_\_\_\_\_. 1983. "La codeterminación de la organización social andina". *Allpanchis* 23.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Nuevos actores y culturales antiguas". Julio Cotler (ed). *Perú 1964-1994: economía, sociedad y política*. Lima: IEP. 135-148.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Redes Étnicas y Globalización". *Revista de Sociología* 11, 12. Lima: UNMSM.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Economía, ecología, redes, campo y ciudad en los análisis antropológicos". *No hay país más diverso. Compendio de Antropología*. Degregori Carlos Ivan, ed. Lima: IEP-Red para las Ciencias Sociales.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Migración andina y cultura peruana". *Historia de la cultura peruana*. Tomo II. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú.

- Hurtado, Isabel. 2000. "Dinámicas territoriales: afirmación de las ciudades intermedias y surgimiento de los espacios locales". En I. Hurtado, C. Trivelli y A. Brack (eds.). *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA VIII. Lima: SEPIA-IRD-ITDG. 19-62.
- Monge, Carlos. 1994. "Transformaciones en la sociedad rural". Perú: El problema agrario en debate. SEPIA V. Lima: SEPIA.
- Pérez, Edelmira. 2001. "Hacia una nueva visión de lo rural". Giarracca, Norma (comp.). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.
- Revesz, Bruno. 1997. "Espacios rurales y sociedad nacional". E. Gonzáles de Olarte, B. Revesz y M. Tapia (eds.). *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA VI. Lima: SEPIA. 283-324.
- Steinhaus, Andreas. 1990. "Diferenciación de Comunidades y diferenciación de colonia de emigrantes: 'El caso de Quinches'". *Revista de Antropología* 9: 153 – 168.
- \_\_\_\_\_. 1991. "Diferenciación étnica y Redes de larga distancia entre migrantes Andinos: El caso de Sanka y Colcha". *Bulletin de l'Institut Francais d'Etudes Andines* 20 (1): 93 – 114.
- Steinhaus Andreas & Ludwing Huber. 1996. "Redes sociales en una economía étnica: lo artesanos de la costa norte del Perú". *Bulletin de l'Institut Francais d'Etudes Andines* 25 (2): 269 – 281.
- Trivelli, Carolina. 2005. "Estrategias y políticas de desarrollo rural". *Economía y Sociedad* 57.



# **Las incongruencias de la participación ciudadana y la descentralización en municipios rurales: el caso de Cuquío Jalisco en México**

**Carlos Rodríguez Wallenius y  
Roberto Diego Quintana**

## **INTRODUCCIÓN**

La demanda por democratizar la vida municipal es una petición añeja de las luchas ciudadanas en los municipios mexicanos. En los últimos 25 años los actores políticos y ciudadanos han venido realizando esfuerzos por tener elecciones locales libres y transparentes con el fin de poder controlar los recursos, funciones y acciones municipales acrecentadas por el proceso de descentralización de la administración pública nacional. El triunfo electoral de partidos políticos y sobre todo de candidatos del pueblo, sensibles e identificados con los problemas locales y regionales han impulsado formas de participación ciudadana en la definición de políticas públicas locales (Mojardín 2003).

Desde 1977 en el país se ha venido dando un proceso de desconcentración y descentralización administrativa de ciertas actividades y atribuciones hacia los ayuntamientos que ha ido dejando en manos de las autoridades locales más recursos, atribuciones, funciones y acciones. La imagen de los gobiernos municipales que antaño se dedicaban fundamentalmente a mantener la ley y el orden local ya no corresponden con las nuevas actividades de los municipios en México, que incluyen obra pública, asesoría técnica agropecuaria, educación básica, salud y una gran diversidad de funciones determinadas por los propios municipios, según la interpretación que hagan de sus realidades quienes tengan en sus manos la definición de los planes, estrategias, programas y proyectos gubernamentales locales; cabe como ejemplo mencionar la capacitación y financiamiento de bandas de música que, en muchos municipios de Guerrero y Oaxaca, son centrales en la vida cultural,

religiosa y social de los pueblos.

La tendencia a la descentralización ha cobrado mayor ímpetu debido a la presión de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, que han exigido dar mayor margen de maniobra a las entidades locales y a las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) y así tratar de sortear los efectos de la crisis económica provocada por las políticas neoliberales aplicadas desde principios de los años ochenta. De esta manera, el gobierno federal ha promovido reformas para fortalecer las capacidades de los municipios bajo la idea de eficientizar la gobernabilidad y la administración pública, trasladando responsabilidades a los gobiernos locales en lugar de seguir atendiendo las demandas y necesidades de la población desde un anquilosado aparato centralizado. Estos cambios se expresan en las reformas al Artículo 115 del 1983 y 1999, que han dotado de un marco legal a las nuevas funciones de los gobiernos municipales, y a pesar de ello, la descentralización en la realidad ha sido un proceso parcial, lento, políticamente limitado e insuficiente<sup>1</sup>.

En forma paralela al proceso de descentralización, la lucha ciudadana por la democratización electoral local ha venido abriendo espacios a la participación de distintos actores sociales en las arenas municipales. Esta lucha ha sido ardua y tal vez una de las más importantes en la vida política nacional. En el México rural ésta ha derivado en alternancias políticas en muchos gobiernos municipales que han dado lugar a todo un caleidoscopio de experiencias sobre qué hacer y cómo hacer desde el gobierno local<sup>2</sup>.

El caso del Consejo Democrático Municipal (CODEMUC) de Cuquío fue por una década (1993-2003) la experiencia más paradigmática de participación ciudadana en gobiernos locales<sup>3</sup>, que fue tanto potenciada como limitada por los procesos de descentralización en materia presupuestal y de planeación del desarrollo.

---

<sup>1</sup> Sobre las limitaciones de las reformas al artículo 115 ver Mojardín (2003).

<sup>2</sup> En ese período varias fueron las experiencias de gobiernos municipales vinculadas a las luchas ciudadanas y organizaciones campesinas. Destacan los casos de Juchitán, Oaxaca con la Cocei; en Ixhuatlán del Café, Veracruz con Grupo de Educación Campesina y Capacitación Agropecuaria (Grecca) en el período de gobierno 1995-1997; Zaragoza, Veracruz con Comité de defensa Popular de Zaragoza en el período de gobierno 1995-1997, experiencias que trataron de impulsar ejercicios de gobierno participativos que, de una forma creativa, apostaron a espacios ciudadanos en la promoción del desarrollo con una visión integral (Rodríguez 2005).

<sup>3</sup> Esta experiencia fue reconocida en el 2001 con el premio de Gobierno y Gestión Local que entrega el Cide y la Fundación Ford.

El CODEMUC fue un espacio de planeación y toma de decisión con mecanismos participativos que tuvo importantes logros con relación a un desarrollo equilibrado en el escenario municipal, con base en una economía productiva, en la que las distintas comunidades asumieron de manera activa su papel en la promoción de procesos de cambio para mejorar la calidad de vida local, en materia de redistribución de recursos e ingreso, priorización de actividades, y organización, capacitación y aprendizajes ciudadanos (Almeida 2002:110-113). No obstante, problemas relacionados a los liderazgos locales y a los mecanismos de decisión política hicieron que en las elecciones locales del 2003 el partido político que había conducido esta experiencia, el PRD, fuera derrotado en las urnas y que el nuevo ayuntamiento cortara de tajo este proceso, al menos en su vinculación con el gobierno local.

## LA EXPERIENCIA DEL CONSEJO DEMOCRÁTICO MUNICIPAL

Cuquío es un municipio rural clasificado por la CONAPU con un grado alto de marginación, ocupando el lugar 15 de 124 entre los municipios marginados de Jalisco (CONAPU 2004). Ubicado a 75 kilómetros al noreste de la ciudad de Guadalajara, cuenta con una población de 17,554 habitantes (INEGI 2000) dispersos en 120 comunidades.

Según datos del censo del año 2000, la población económicamente activa es de 4,564 habitantes, de los cuales un 52% se ocupa en el sector primario. La agricultura y la ganadería son la principal actividad económica del municipio sobresaliendo la producción de maíz, tomate de cáscara y ganado bovino. La mayor parte de la tenencia de la tierra es de pequeña propiedad.

La experiencia del CODEMUC tiene como origen la formación y desarrollo de la Organización Campesina Independiente de Jalisco (OCIJ) que se constituye a partir de tres tipos de lucha: por la tenencia de la tierra, por la producción y comercialización del maíz y por la democratización de los procesos electorales locales.

En torno a la primera lucha, un elemento catalizador para la organización social se dio a inicios de 1987 cuando un grupo de ejidatarios de OCOTIC se vincula con otros campesinos de las comunidades del municipio frente a las amenazas de desalojo de caciques de la región, para lo cual forman la OCIJ (Bolos 2003: 68). Junto a este proceso, otros campesinos

de la región se vinculan a este esfuerzo organizativo con el interés de enfrentar los problemas de producción y comercialización del maíz, el cual representa su principal fuente de sobrevivencia. De esta manera, la OCIJ, para finales de 1987, cuenta con 150 productores (González 2006: 30), fortaleciendo sus redes con las Comunidades Eclesiales de Base (CEB) relacionadas con los sectores progresistas de la Iglesia Católica (Bazdresch 2001: 459).

El trabajo de OCIJ se vuelve particularmente importante en la región debido a que la producción de maíz fue impactada negativamente por las políticas neoliberales que se impulsaron desde la década de los ochenta, como la apertura indiscriminada a las importaciones, la reducción de subsidios, las restricciones crediticias y el desplome del precio de venta del maíz, así como el adelgazamiento estatal que conllevó la reducción de instituciones y apoyos para la producción (Diego y Calderón 1998: 223–240); estos factores agudizaron la situación de los campesinos de Cuquío.

En este escenario, la OCIJ empieza a aglutinar una serie de intereses de los grupos campesinos en torno a un proyecto productivo. Independientemente de las filiaciones partidarias y que no encuentran eco en las políticas gubernamentales, la OCIJ se convierte en una organización social de influencia regional que incorpora a 32 organizaciones comunitarias de producción y comercialización rural (González 2006: 30).

Es en este proceso que la OCIJ se plantea la democratización del gobierno municipal para que atienda las demandas campesinas, en contra de la estructura de poder local que se basaba en el control de grupos caciquiles que en el ámbito económico controlaban la producción y comercialización, así como el escenario político, junto con el PRI, mediante sus relaciones clientelares<sup>4</sup> con la Confederación Nacional Campesina (CNC) y organizaciones oficialistas de ganaderos y comerciantes, excluyendo a los grupos independientes (Bazdresch 2001: 460).

De esta forma, la OCIJ hace una alianza con el naciente Partido de la Revolución Democrática, que no tenía presencia en el municipio para competir en las elecciones locales de 1992. Después de varias agresiones e

---

<sup>4</sup> Por clientelar, nos referimos a un sistema de relación interpersonal asimétrica entre un patrón, que directamente provee protección, asistencia, patrocinio o mecenazgo a sus clientes, y éstos a cambio, ofrecen lealtad y apoyo para promover sus intereses. La relación entre un patrón y su clientela es, obviamente, desigual, "pero [...] el intercambio resulta de rango tan amplio que hace suficientemente legítima o razonable la dependencia" (Hesles 1998: 29).

intimidaciones por parte del gobierno local y del PRI, ganan los comicios siendo el primer gobierno de la alternancia en setenta años (Figueroa 2005), con 56% de los votos frente al 37% del PRI, convirtiéndose Cuquío en el primer municipio que el PRD ganó en Jalisco (Bolos 2000: 81).

El Consejo Democrático Municipal de Cuquío se conforma en 1993 como respuesta a la demanda de grupo de ciudadanos y productores comunitarios vinculados a la OCIJ que presenta al nuevo gobierno municipal propuestas de realización de obras públicas a partir de autodiagnósticos comunitarios. El ayuntamiento retoma estas ideas y propone la creación de este espacio de participación ciudadana (González 2006: 31).

Es a partir de entonces que empieza a tomar forma el CODEMUC como una instancia de participación ciudadana, independiente de la OCIJ y de los partidos políticos, situación que le permitió convertirse en un interlocutor ante el gobierno municipal respecto a la planeación y la toma de decisiones de obra pública, servicios y el destino del presupuesto público (Bazdresch 2001:462).

Cabe destacar, como elemento importante de esta experiencia de gobierno, que el CODEMUC, la OCIJ y el mismo municipio fueron asesorados por ACCEDDE<sup>5</sup>, la que, desde el origen de la OCIJ, los ha acompañado con talleres de capacitación, de planeación participativa y de priorización de la obra pública.

## FUNDAMENTOS LEGALES Y OPERATIVOS DEL CODEMUC

El fundamento legal del Consejo Democrático Municipal está en la Ley de Planeación, la cual da pie a que los municipios realicen una planeación para el desarrollo dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática<sup>6</sup>. Asimismo, se crean los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal

---

<sup>5</sup> Acción Ciudadana para la Educación, el Desarrollo y la Democracia, es una organización de la sociedad civil fundada en 1995 que asesora a organizaciones sociales y gobiernos municipales en temas financieros, educativos de desarrollo local y construcción de políticas públicas (González 2006: 30).

<sup>6</sup> En el artículo 34 en su inciso segundo establece "Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación".

(COPLADEM) que son el organismo técnico para la conducción de las tareas de planeación y seguimiento de acciones de desarrollo de las municipalidades, los cuales deben asegurar la participación ciudadana en las tareas de planeación<sup>7</sup>.

Montándose sobre la figura del COPLADEM, se creó un espacio de planeación y participación con representantes electos de cada comunidad, llamados consejeros comunitarios y representantes del ayuntamiento, denominándose a este espacio Consejo Democrático Municipal de Cuquío, al cual le definieron como objetivo “garantizar a los habitantes del municipio una mayor participación y atención a sus necesidades económicas, sociales y culturales mediante la colaboración conjunta entre autoridades y ciudadanía para lograr el desarrollo integral del municipio”.

Su estructura se basó en representantes electos de cada localidad que formaban parte de un consejo comunitario. Las localidades se agruparon en zonas. La zonificación municipal se definió por una división del municipio en 10 zonas, a manera de lograr una mayor participación, captación y atención a las necesidades de las comunidades, así como para dar un mejor seguimiento al desarrollo equilibrado del municipio (Figueroa 2005: 23).

Los consejeros comunitarios fueron electos democráticamente mediante voto directo y secreto. Los consejeros de cada zona formaban un consejo zonal, que contaba con un secretario. Los secretarios de zona más un coordinador formaban el comité permanente del CODEMUC.

El comité permanente, como instancia de coordinación de tareas y organización interna del Codemuc, estaba compuesto por el coordinador general, los 10 secretarios consejeros de zona y un secretario técnico. Con esta estructura, cada secretario de zona se encargaba de recoger la opinión de cada consejero comunitario y de recorrer cada localidad de su zona, para listar y dar prioridad a las necesidades de servicios y obras públicas, mediante el método de trabajo conocido como “planeación estratégica participativa” (GEA/WRI 1993), instrumento que contempla el diagnóstico, definición

---

<sup>7</sup> El Artículo 20 señala “En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan (...) Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática”.

de estrategias, seguimiento y evaluación continua. En esta experiencia, mediante talleres de reflexión y análisis, cada comunidad ubicaba cuáles eran las necesidades más apremiantes, priorizando las obras, servicios y acciones a realizar (Figueroa 2005:22-23).

Con esta información y acuerdos, se realizaba una asamblea plenaria anual con asistencia de: i. todos los consejeros comunitarios, consejeros y secretarios zonales y el coordinador general; ii. los representantes de la autoridad municipal (Presidente municipal, Regidor); iii. los representantes de los niveles de gobierno estatal y federal con presencia en el municipio; y iv. los representantes de las organizaciones civiles, sociales y económicas presentes en el municipio. En esta asamblea se discutían y consensuaban las obras y servicios para todo el municipio, y las propuestas eran enviadas al cabildo para su aprobación e incorporación en el presupuesto anual del municipio (Bazdresch 2001: 463-465).

## LOGROS Y FIN DEL PROCESO

De acuerdo a Figueroa (2005: 26-27) y Bazdresch (2001: 470), dentro de los logros del CODEMUC se encuentran:

- Revertir la situación de marginación y rezago en servicios básicos de ciertas localidades.
- Fortalecer a la ciudadanía, en tanto la población reconoce de mejor manera sus derechos.
- Desarrollo de una relación de cooperación entre el gobierno local y la comunidad, legitimada en la participación ciudadana en actividades que conciernen al desarrollo del municipio.
- Un aumento de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas a nivel municipal; cada vez era mayor el número de ciudadanos involucrados en el desarrollo integral del municipio (se puede hablar de aproximadamente 1,800 personas que participaban en 60 comunidades del municipio).
- Mayor transparencia de las autoridades sobre el manejo de los recursos municipales y acceso ciudadano a la información sobre los programas y proyectos de Gobierno municipal.
- Distribución equitativa por zonas de los recursos económicos y materiales mediante el aumento de obras de desarrollo y servicios básicos en todas las comunidades.

La gran paradoja estriba en que no obstante todos estos logros,

en las elecciones locales del 2003 el PRD en su alianza con la OCIJ presenta como candidato a Martín Luna Morales, que fue Tesorero del Ayuntamiento en el período 2000-2003. Éste pierde los comicios frente al candidato del PAN, Adrián Cornelio González con 50% de los sufragios frente a 26% del perredista.

El nuevo gobierno municipal desconoce al CODEMUC (Figueroa 2005: 23), dando paso a un cambio en la estrategia de planeación y de vinculación de la población, como se expresa en el Plan de Desarrollo Municipal 2004-2006, que “es el resultado de la recopilación de la información coordinada y complementaria entre las áreas o direcciones del Ayuntamiento... mediante talleres y entrevistas con algunos de los principales actores municipales; consultas bibliográficas en oficinas gubernamentales como el Ayuntamiento de Cuquío, el INEGI, la SEPROE, la SAGARPA, la SEDER, varias universidades” (Ayuntamiento Cuquío 2004: 7-9).

## ALGUNAS RAZONES DE LA DERROTA

La pregunta que surge después de hacer este apretado recuento es: ¿por qué los habitantes de Cuquío no votaron por la continuidad de esta experiencia tan reconocida de gobierno participativo?<sup>8</sup>.

Los autores de este artículo reconocemos que no es fácil encontrar una respuesta, hay varios elementos a considerar para tratar de responder este acertijo. Nos centraremos en tres dimensiones que nos parecen relevantes<sup>9</sup> como un primer intento explicativo desde las condiciones de gobierno o gobernanza<sup>10</sup>.

### *Uno: Separación entre las instancias de decisión y de organización*

En el proceso de Cuquío se fueron entreverando al menos cuatro

---

<sup>8</sup> Cabe aclarar que no hubo evidencias de fraude electoral en esta elección de parte de ninguno de los partidos.

<sup>9</sup> Otras dimensiones como la cultura política del gobernante (política tradicional, concentración en toma de decisiones, relaciones clientelistas) pueden ser importantes, pero para efectos de este trabajo no las abordaremos.

<sup>10</sup> Nos referimos a las relaciones recíprocas entre ciudadanos y sus gobiernos, lo que incluye instituciones de elección popular, rendición de cuentas y espacios e instrumentos propicios para la participación ciudadana (Selee y Santón 2006: 14)

importantes espacios de poder: el gobierno municipal, el CODEMUC, la OCIJ y el PRD, entre los cuales con el tiempo se fueron acentuando las diferencias de estrategia y prioridades, principalmente entre el CODEMUC y el ayuntamiento. Por otra parte, el Consejo representó un espacio para construir liderazgos que aspiraban a espacios de representación popular como regidores, entrando varios de sus integrantes en conflicto de intereses personales que afectaron negativamente el desempeño de este Consejo como instancia civil frente al gobierno municipal.

La OCIJ, por su parte, debido a la coyuntura por el probable acceso a recursos públicos se volvió un aparato técnico de gestión de recursos, formando sociedades de producción rural (SPRs) en el municipio y sus alrededores. Esta dinámica coyuntural fue desvinculando a esta organización de su proyecto fundamental: construir un gobierno local democrático, transparente y participativo.

Por su parte, el PRD, que al principio de este movimiento tuvo una presencia simbólica por formalizar la candidatura alternativa al poder local institucionalizado, durante los seis años que sus candidatos estuvieron en el poder municipal logró crear una estructura municipal y una lógica neo-clientelista que incidió en los procesos de selección de los candidatos.

### *Dos: Descentralización truncada*

Los cambios constitucionales de 1999 en el artículo 115 de la constitución federal y las adecuaciones consecuentes en la Constitución de Jalisco, fueron limitadas en términos de nuevas atribuciones a los gobiernos locales. A ello le debemos añadir un relativo estancamiento en los recursos económicos que llegaban al municipio, más aún por ser su gobierno de oposición. Para el caso de Cuquío podemos observar que los recursos del Ramo 33 de aportaciones a los municipios<sup>11</sup>, se incrementan en los primeros años de constitución de dicho fondo, pero tienden a disminuir si consideramos el crecimiento poblacional y la inflación, como podemos observar en la siguiente tabla:

---

<sup>11</sup> A partir de 1998 se creó una partida específica (Ramo) en el presupuesto de egresos que consideró a los municipios, conocido como Ramo 33, en particular el Fondo de aportaciones para infraestructura social básica se convirtió en una fuente importante de recursos para realización de obras.

**Tabla 1.- Fondo de aportaciones para la Infraestructura social municipal (FAISM) 1998-2004**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Cuquío	2, 898, 772	4, 001, 780	4, 729, 171	5, 638, 445	4, 337, 587	4, 467, 435	4, 691, 737

Fuente: [www.e-local.gob.mx](http://www.e-local.gob.mx)

Esto choca con un impacto de las prácticas participativas del CODEMUC, que tienden a ampliar el abanico de demandas comunitarias a atender, ya no sólo referidas a la realización de obras de infraestructura sino a los servicios de educación y salud con prácticamente una disminución de recursos en términos reales.

### *Tres: Crisis de la participación ciudadana*

Una de las situaciones que pone en predicamento la eficiencia política de los espacios de participación ciudadana (Selee y Santín 2006: 14), son los mecanismos participativos que ciertamente mejoran la capacidad deliberativa, de acceso a la información y de toma de decisiones de los ciudadanos involucrados en estos procesos, pero que cuando menos en el corto plazo, y más cuando hay una restricción de recursos financieros, no parecieran estar contribuyendo a mejorar la percepción de la población local con relación a mejorar la calidad de vida de la población local.

En este sentido, los críticos de este proceso mencionan que ha faltado hacer partícipes a más sectores de la población en el CODEMUC, dado que, en tono con la cultura política nacional, los representantes ante el Consejo tendieron a perpetuarse en el cargo, no abriendo espacios para la participación representativa a otros miembros de sus comunidades (Pérez 2003).

Aquí se expresa claramente la paradoja de esta experiencia participativa que pone en evidencia los límites de la descentralización para los espacios locales, poniendo en predicamento las nuevas estructuras de poder y de toma de decisión.

Ello se puede explicar por razones de la estructura de funcionamiento y dependencia de los ayuntamientos y es que a pesar de los aparentes esfuerzos de descentralización, el municipio sigue siendo el

ámbito de gobierno que tiene menos recursos y facultades para solucionar los problemas de pobreza y exclusión local provocadas por las políticas neoliberales.

De esta manera, la lucha por promover la construcción de procesos de desarrollo desde lo local enfrentó en el caso de Cuquíu serias limitaciones, no sólo por los elementos estructurales, sino por el impacto local de las políticas económicas generales aplicadas en nuestro país.

## PROBLEMAS DE CULTURA POLÍTICA

La experiencia de Cuquíu, a pesar de que creó formas innovadoras para la incorporación de la participación ciudadana en la toma de decisiones, no pudo resolver el problema de la continuidad de los actos de gobierno ante los cambios de partido político en el gobierno local.

Los problemas de continuidad hablan no sólo de dificultades para la institucionalización de los procesos de participación, sino también de que en el ámbito municipal todavía existen serios rezagos estructurales y de cultura política de los gobernantes, que han impedido la permanencia de dichos procesos.

La realidad del municipio de nuestro país es muy compleja, ya que está sometida a muchas repercusiones provocadas por las políticas económicas gubernamentales y que se expresan en los crecientes niveles de pobreza, desempleo, subempleo y falta de oportunidades económicas que están afectando por igual la calidad de vida de los habitantes de los municipios. A lo anterior hay que añadirle la difícil situación de seguridad pública, los daños medioambientales, el progresivo deterioro en las principales variables de la salud pública, entre otras cuestiones, problemas que tienen su expresión territorial en el municipio.

Frente a este marco de problemas generales, las municipalidades tienen muchas limitaciones relacionadas con la estructura de funcionamiento del municipio entre las que podemos enunciar dos que nos parecen relevantes:

- Las pocas atribuciones en materia de promoción del desarrollo y en la instrumentación de políticas sociales, en particular. El artículo 115 de la Constitución federal asigna a los municipios tareas en servicios básicos como agua potable, alumbrado público, panteones o seguridad pública, pero ninguna en términos de acciones que tengan impacto en el impulso del desarrollo social como pueden ser la salud, la educación o la vivienda,

las cuales están en manos del gobierno federal o estatal.

- El carácter subordinado del gobierno municipal en política social respecto a los gobiernos estatales y federales. En efecto, la política social es definida en sus líneas generales por el ejecutivo federal y la magnitud de la inversión dedicada a este rubro supera con mucho las raquíticas finanzas locales, ejemplo de ello son los programas asistencialistas sociales como Progresá, Oportunidades o los programas del DIF que superan con mucho los pocos recursos que el municipio mexicano promedio tiene para la promoción de acciones sociales.

Estos dos elementos ponen en una situación de desventaja a los espacios de participación y deliberación municipales, no solamente porque los limitan sobre qué cosas decidir, sino también en lo referente a los recursos sobre los cuáles tienen incidencia y que no pueden equipararse a los que destinan otros ámbitos de gobierno.

Además de estas dificultades estructurales del municipio mexicano, existen obstáculos debido a una cultura política de los gobernantes que frena la continuidad de los programas y actividades municipales. Resaltamos algunas:

-La cultura del “corto placismo”, propiciada por los períodos de gobierno de tres años en los que los gobernantes se limitan a completar el ciclo de aprender, trabajar y preparar su salida de la administración.

-La cultura del “borrón y cuenta nueva” de los presidentes municipales que cortan los programas de sus antecesores impidiendo la continuidad de los mismos de un trienio a otro.

## **SOBRE EL CARÁCTER DE LA DESCENTRALIZACIÓN, LA NECESIDAD DE DEVOLUCIÓN Y CAMBIO CULTURAL**

El proceso de Cuquío pone en crisis varios supuestos vinculados a la participación ciudadana como el de la democracia territorial de proximidad (Borja 2003), que considera que, en la medida en que los gobiernos locales están más próximos en la gestión a la población, en esa medida los ciudadanos tienen mayor capacidad para integrar sus problemas y necesidades en políticas públicas y para crear espacios de representatividad directa e inmediata con los gobiernos locales que permitan mayores condiciones de equidad en la participación.

La experiencia de Cuquío evidencia cambios importantes no sólo en el gobierno sino en la sociedad. Si bien la evidencia está a favor

de la necesidad de devolverle capacidades y toma de decisión a los ciudadanos y sus figuras asociativas como, en este caso, el CODEMUC. El huevo de la serpiente de esta devolución pareciera radicar en la cultura política vertical y autoritaria mexicana que pareciera correr un velo lleno de ego y ejercicio del poder frente a las mentes de quienes gobiernan en los poderes locales. Igualmente importante es la influencia de esta cultura y de la precariedad en que vive la mayor parte de la población en quienes llegan a ser elegidos como representantes, muchos de los cuales, desde su experiencia de vida, encuentran en ese pequeño escalón una oportunidad para salir de la miseria en que la fatalidad del México Bárbaro los ha tenido. Así, algunos aprovechan el pequeño 'cargo' para tratar de seguir escalando hacia donde sea poniendo sus intereses personales por sobre los del colectivo, debilitando el frágil tejido social y dando muchas veces al traste con experiencias prometedoras como lo fue el caso de Cuquío. Queda por ver, en el mediano plazo, y después de la alternancia con un gobierno de derecha, si la población de Cuquío rescatará algo de esta experiencia en futuros gobiernos locales y en instancias de contrapoder de la sociedad civil.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Almeida, José. 2002. "Cuquio Jalisco: por una cultura de rendición de cuentas con responsabilidad". *Antología de Participación Ciudadana*. Dionisio Cordova, ed. México: CESEM.
- Bazdresch, Miguel. 2001. "Consejo democrático en Cuquio, Jalisco". *Innovación en Gobiernos Locales: Un panorama de experiencias municipales en México*. Enrique Cabrero Mendoza (coord.). México: Cide / Fundación Ford.
- Bolos, Silvia. 2003. *Organizaciones sociales y gobiernos municipales. Construcción de nuevas formas de participación*. México: Universidad Iberoamericana.
- Borja, Jordi. 2003. *Desafíos de la democracia: Ciudadanía y participación*. México: CESEM.
- Diego Quintana, Roberto y Rafael Calderón Arózqueta. 1998. "El maíz y las políticas agrícolas en México: Centéotl vs el libre mercado". *La sociedad frente al mercado*. María Tarrío García y Luciano Concheiro Bórquez (coord.). México: La Jornada / UAM.
- Figuroa, Manuel. 2005. "Planeación estratégica en Cuquio ¿Cómo superar 70 años de desatención?". *Convención ciudadana de Tlalpan. Diálogo entre gobierno y vecinos*. Patricia Zapata (comp.). México: CEM / Delegación Tlalpan.
- González, Ignacio. 2006. "Experiencia de ACCEDDE en el tema de participación ciudadana y desarrollo local". *Participación ciudadana: Una visión regional desde los actores locales*. Ricardo Jiménez, Patricia Zapata y Dionisio Córdoba (comp.). México: CESEM / Serjus / Logo Link.
- Hesles, José Carlos. 1998. "Mercurio o el político: sobre la naturaleza de los intermediarios y su contribución al orden público". *Mediaciones y política*. México: Instituto Mora.
- Mojardin, A. 2003. "Los ciudadanos excluidos: la agenda pendiente en los municipios rurales". *Políticas públicas para el desarrollo rural*. R. Diego et al. (ed). México: Juan Pablos / UNAM. 315-342.
- Rodríguez, Carlos. 2005. "Luchas ciudadanas en municipios rurales. Reflexiones en torno a la construcción de la democracia y el desarrollo local". *Los retos actuales del desarrollo rural*. Arturo León López (coord.). México: Uam-Xochimilco / Fundación Ford. 249-264.
- Selee, Andrew y Leticia Santín (coord.). 2006. *Democracia y*

*ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación en gobiernos locales mexicanos.* México: Woodrow Wilson / Agora.

Tabares, Carlos. 2005 “Los obstáculos en las prácticas de desarrollo local: la experiencia de Accedde”. *Ideas y propuestas para la Agenda Ciudadana Municipalista. Memoria de los seminarios por la democracia y el desarrollo local.* Ricardo Jiménez, Patricia Zapata y Dionisio Córdova (comp.). México: CESEM.



## **Las Juntas de Gobierno en el desarrollo territorial**

(Entre Ríos, Argentina)

**Ana Beatriz Luján, Gonzalo Tentor y  
Daniela Gamboa**

Los territorios, desde la actual perspectiva sociológica, no son áreas definidas por límites físicos sino un conjunto jerarquizado de elementos, instituciones y flujos de redes en una dimensión espacio temporal, que resultan de una construcción histórica donde confluyen los factores políticos, culturales, económicos y sociales. Las instituciones del Estado como el municipio o las juntas de gobierno, en aquellos casos de poblaciones urbano rurales pequeñas, asumen el papel de ejecutoras de una política descentralizada y focalizada en su accionar y centralizada en su control. En Entre Ríos (Argentina), las Juntas de Gobierno, cuyo espacio está definido constitucional y políticamente por los límites ejidales, conforman especies de islotes al interior del territorio, dejando entre sí interespacios rurales sujetos a una dependencia institucional del gobierno provincial. De esta manera aparecen desequilibrios institucionales y políticos en el ejercicio de los derechos civiles de los ciudadanos, geográficamente cercanos entre sí, pero con diferentes referencias estatales. Estas Juntas de Gobierno, regidas por la Ley Provincial N° 7555, tienen asignada, entre otras funciones, la de propender al establecimiento, desarrollo y modernización de las actividades rurales de la zona. Sin embargo, se observa que estas funciones se cumplen parcialmente, predominando asistencia social. A partir de estas ideas, nos preguntamos acerca de las funciones que en la práctica asumen las Juntas de Gobierno de los Departamentos Federal, Feliciano y La Paz de la Provincia de Entre Ríos; sobre la manera en que se insertan estas instituciones clave en los procesos de desarrollo en el territorio; sobre los tipos de relaciones que establecen con las otras instituciones intermedias, ONGs, municipios y con el propio Estado provincial; su responsabilidad en la construcción del derecho ciudadano de los pobladores de su ejido y las diferencias intraterritoriales que aparecen en función de las diferentes

dependencias político-partidarias de los integrantes de las Juntas. Como fuentes de información, se empleó la disponible en la Dirección de Juntas de Gobierno de Entre Ríos; se analizaron las atribuciones y funciones que concede la Ley provincial de Juntas de Gobierno a las mismas y las que efectivamente cumplen; asimismo se utilizó la información disponible en la Dirección de Estadística y Censos de la Provincia, en cuanto a estructura de la población, educación y características económicas. Mediante encuestas y entrevistas se identificaron las relaciones que mantienen estas instituciones con las otras estatales, con las organizaciones no gubernamentales, con la sociedad civil; de qué manera se insertan o no en las redes territoriales y cómo aportan a la generación de derechos civiles de los ciudadanos de su ejido y las desigualdades que se generan para quienes están fuera de los mismos.

## INTRODUCCIÓN

Comúnmente se hace referencia al tema rural solamente desde el punto de vista de la producción agropecuaria, en sus grandes componentes productivos, pero sin considerar otras características que tiene este sector.

En este sentido, hace ya algunos años que está en la agenda de distintas instituciones, la discusión sobre la perspectiva territorial, enfocado en el concepto de Desarrollo Territorial Rural (DTR), el cual se concibe como un proceso de transformación en lo productivo e institucional de un espacio rural determinado, con la finalidad de reducir la pobreza. Hablar de la transformación productiva implica articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos. Respecto del desarrollo institucional, éste persigue estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí, y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población participe del proceso y sus beneficios.

Tomando este marco, podemos decir que el espacio o territorio se imagina como una construcción social, que no tiene fronteras físicas establecidas, debido a que por sus características es un espacio con identidad, mantenido por las relaciones sociales, cuyo proyecto de desarrollo está concertado socialmente.

Esta es una herramienta que toma valor a partir de la crisis de los modelos de desarrollo que hasta hoy se ponen en ejecución, especialmente

en América Latina, los cuales fueron ideados para dar soluciones a la pobreza y la indigencia. Para el sector rural, éstas han oscilado en el 64% y un 39% respectivamente en la última década, alcanzando su punto máximo en los años 2001-02.

Estos índices a su vez son la expresión más clara de una situación social compleja, y están acompañados por demandas tales como: la equidad de la distribución, la sustentabilidad, la competitividad, la participación y la ciudadanía. Dichas demandas se plantean en medio de enfrentamientos y conflictos dinámicos entre los individuos y las instituciones, ya sean públicas o privadas, con las estructuras de poder y del Estado por los espacios. Simultáneamente, hay una búsqueda de programas de desarrollo serios y coherentes, integradores, consensuados y a la altura de las circunstancias.

En este trabajo se pretende describir la función de las juntas de gobierno, como parte estatal de un territorio, y poder realizar un análisis de las mismas respecto de su capacidad, en función de la gobernabilidad, para ser un verdadero instrumento para administrar territorios, forjar la inclusión social, conducir procesos de desarrollo económico local, entre otras.

## DESARROLLO

### *Objetivos*

Se pretende hacer un estudio acerca de las Juntas de Gobiernos en los Departamentos Feliciano, La Paz y Federal, de la Provincia de Entre Ríos, Argentina, enmarcado en el concepto de Desarrollo Territorial Rural (DTR). Se analizará si cumplen el rol que tienen asignado en la Ley que la crea y si se posicionan como agentes administradores del territorio y conductores del proceso de desarrollo.

### *Estrategias metodológicas*

La metodología implementada para perseguir los objetivos planteados fue la realización de: a) encuestas con los Presidentes de las Juntas de Gobierno de los Departamentos citados, en las cuales se les preguntó qué actividades cumplen habitualmente como Presidentes de Juntas de Gobierno, cuáles son las instituciones con las cuales trabajan, si tiene

acuerdos formales o no formales, si están vinculados con los Municipios y/o Juntas y si tienen proyecto de desarrollo. Estas preguntas fueron de carácter abierto; b) entrevistas en profundidad en el lugar, para constatar *in situ* el trabajo realizado por las Juntas y su incidencia en la población; c) entrevista al Director de Juntas de Gobierno de la Provincia, para conocer el proyecto de trabajo que tienen hacia las Juntas de Gobierno y la opinión que les merece la ley que las enmarca; d) se realizó un mapeo ubicando las juntas en los Departamentos estudiados y e) se realizó una revisión documental de las leyes que regulan las actividades de las Juntas (Leyes 7555, 9469 y 9480) y de los proyectos de ley que actualmente se están tratando en la legislatura provincial. Para poder analizar las respuestas obtenidas y por último se tuvo en cuenta bibliografía de investigadores de esta temática.

### *Descripción de los Departamentos objetos de este trabajo*

La provincia de Entre Ríos se ubica al noreste de la República Argentina. Tiene una superficie de 78.781 km<sup>2</sup> distribuidos territorialmente en 66.976 km<sup>2</sup> de tierra firme y 11.805 km<sup>2</sup> de islas y tierras anegadizas, que corresponden al 2,1% del territorio argentino. Entre Ríos está limitada, casi en su totalidad, por cursos de agua. Al norte, la provincia se separa de la Provincia de Corrientes por el río Guayquiraró y el arroyo Basualdo que vuelcan sus aguas en el río Paraná. El límite oeste, con Santa Fe y Buenos Aires, está dado por el río Paraná. Por el este, el río Uruguay constituye el límite con la República. Oriental del Uruguay hasta la desembocadura del Paraná Bravo, donde continúa por el Río de la Plata.

Entre Ríos está conformado por una llanura ondulada característica de su paisaje. Caracterizan a la provincia tres áreas bien definidas, la centro-sur conformada por las lomadas entrerrianas; la zona NE donde encontramos los bañados de altura; la de Salto Grande, área confinada al NE de la cuchilla grande con definidas pendientes al río Uruguay.

La provincia se ubica en la zona de transición de los climas subtropicales a templados y se caracteriza por sus abundantes precipitaciones durante todo el año. Se produce un incremento de las precipitaciones en primavera y otoño; además de vientos cálidos del norte y fríos del sur que se suceden.

La Provincia se encuentra subdividida en 17 departamentos y estos se dividen en distritos. Existe una división de tipo político-administrativa denominada Juntas de gobierno.

### Federal

El departamento Federal se encuentra emplazado en la región noreste de la Provincia de Entre Ríos. Se caracteriza por un clima templado húmedo, con régimen de precipitaciones anuales de 1200 mm, de los cuales el 70% de éstas se producen de Octubre a Abril.

Federal pertenece a la región agroecológica del Espinal donde se encuentran especies arbóreas predominantes como el Algarrobo (*Prosopis sp.*), Espinillo (*Acacia cave*), Ñandubay (*Prosopis algarrobilla*), Tala (*Celtis tala*) y Palma caranday (*Copernicia australis*).

Con respecto a las características productivas, el departamento Federal es reconocido casi exclusivamente como una región típicamente ganadera, siendo la mayor fuente de recursos para la zona, pero al ser una actividad sumamente extensiva sin incorporación de valores agregados, aporta poco al desarrollo de la comunidad. De las 500.000 Ha. que conforman el departamento, 440.000 son utilizadas casi exclusivamente para la cría de ganado vacuno.

El cultivo que complementó a la ganadería tradicionalmente en Federal, fue el arroz. A partir de 1999, donde se produce una caída del precio de este cereal y un aumento en la rentabilidad de la soja, éste fue remplazado por la oleaginosa, obteniéndose en la campaña 04/05 un total de 29.300 Ha. sembradas de soja y sólo 2300 Ha. de arroz.

La población del departamento Federal representa 2,17 % de la población total de la provincia. Históricamente, su densidad poblacional ha sido muy baja comparada con el promedio provincial, 4,4 habitantes por Km<sup>2</sup> en 1991 y no se observa incremento significativo en los últimos diez años, alcanzando el 5% en el año 2001.

La tasa de crecimiento medio anual del departamento en los últimos años es de 4.8 %, un valor menor que el 11,1%, que es crecimiento medio anual de la provincia de Entre Ríos. Sin embargo, es el quinto departamento con más crecimiento de la provincia a partir del año 1991.

De los datos del Censo Nacional de 1991 se desprende que el departamento Federal tiene un 48.47% de población urbana, un 13.36% de población rural agrupada y un 44,18% de población rural dispersa. Según los datos preliminares del Censo 2001, estos valores tienen poca modificación, aumentando levemente el porcentaje de población urbana. Como en todos los departamentos del Centro Norte entrerriano, la población sufre una pobreza estructural. El 30,5% de la población de Federal (7.565 habitantes en 2001) tiene sus necesidades básicas

insatisfechas y el 29% del total de los hogares vive en condiciones de hacinamiento.

Las condiciones de salud de la población federalense son muy precarias como ocurre con frecuencia entre la población de características rurales. Del total de la población, el 50.28% no tiene cobertura médica, atendiéndose en los tres establecimientos de salud públicos, registrándose en estos una tasa de mortalidad infantil de 50.8%, superando la tasa promedio de la provincia en un 11,76%.

De la población activa ocupada (17% de la población total), el 36% es empleado público; el total de Planes Jefes y Jefas de hogar en el Departamento, es de 6.218 siendo el 66.5% otorgados a individuos que todavía son económicamente activos.

De los 6.179 hogares pertenecientes al departamento que fueron censados en 2001, el 19% no cuenta con agua de red, 16% no tiene agua corriente, el 70% no tiene pavimento y el 47% no cuenta con transporte público.

Considerando las condiciones de vida, del total de la población que vive en hogares, el 51 % vive en casa tipo A (según la clasificación de INDEC, con agua corriente, piso de material etc.), el 20% reside en viviendas con piso de tierra, paredes de adobe, sin agua corriente (tipo B).

El porcentaje de varones mayores de 10 años analfabetos en Federal es de 7.99%, mientras que en el total Provincial es apenas del 3%, siendo similar el porcentaje de varones y mujeres analfabetas en el departamento, tomando la población mayor de 10 años.

Del total de la población mayor a 15 años (16.192 habitantes), el 8% no tiene ningún tipo de instrucción sin que se registren excesivas diferencias entre varones y mujeres.

El porcentaje de la población mayor a 15 años con los estudios terciarios / universitarios completos es del 1.1%, habiendo un 12% de deserción en la escuela secundaria.

En cuanto al comercio del departamento, el Censo Nacional de Población 2001 revela que 88,7% de los locales comerciales se dedican a la prestación de bienes y servicios mayoritariamente relacionados con el sector agropecuario, el 7 % está dedicados a áreas de la administración pública y el porcentaje restante se distribuye en locales destinados al transporte, culto y partidos políticos.

### *Feliciano*

Feliciano limita hacia el norte con la Provincia de Corrientes teniendo como límite departamental el río Guayquiraró y el A Basualdo, hacia el Sur el departamento Federal, hacia el E el departamento Federación y al O el departamento La Paz. Entre la flora arbórea predominante en la región se encuentra el Tala (*Celtis tala*), Guayabo colorado, el Sauce criollo (*Salis sp.*); en áreas ribereñas, Algarrobos negros (*Prosopis nigra*) y espinillo (*Acacia cave*). Entre las especies herbáceas predominan los géneros de la familia gramínea (*Axonopus*, *Digitarias*, *Chloris paspalum*), y el género de la familia leguminosa (*Desmonium*, *Rhynchosia* y *Medicago*, *Trifolium* y *Melilotus*), ambas familias de alto valor forrajero.

La ganadería es la actividad productiva más destacada de la región, siendo predominantes la cría bovina y en menor medida la ovina. Esta actividad se realiza en campos naturales de pastoreo y bajo monte, usando un sistema de pastoreo extensivo.

La agricultura siempre ha mostrado un escaso desarrollo en esta zona, pero la expansión de la frontera agrícola, posibilita el avance de la deforestación para cambiar el uso actual del suelo hacia la agricultura. El cultivo de soja es el cultivo que más ha crecido, en cuanto a la superficie sembrada, habiendo un aumento del 0,5% en la campaña 2004/2005. El departamento Feliciano aporta sólo el 1% de la producción total de cereales de Entre Ríos y presenta los rendimientos más bajos junto con los departamentos Federación y Federal.

La población del departamento Feliciano representa 1.25% de la población total de la provincia. La densidad de población del Departamento es baja comparada con el promedio de la provincia y no se observa un incremento significativo en los últimos 10 años.

El porcentaje de varones mayores de 10 años analfabetos en Feliciano es de 7.3 %, siendo mayor el porcentaje de varones analfabetos en el departamento, tomando la población mayor de 10 años.

El porcentaje de la población mayor de 15 años con los estudios terciarios / universitarios completos, es del 1% habiendo un 7.4 % sin ningún tipo de instrucción.

De los datos del Censo Nacional de 1991 se desprende que el departamento Feliciano tiene un 29.31% de población urbana, un 37.50% de población rural agrupada y un 33.2% de población urbana dispersa. Según los datos preliminares del Censo 2001, estos valores tienen poca modificación, aumentando levemente el porcentaje de población urbana.

El departamento tiene una tasa de mortalidad infantil del 10% y el 50.20% de su población no tienen cobertura médica.

El 37.8% de la población vive en viviendas precarias, y un 10.7% se encuentra en condiciones de hacinamiento. El 55% de la población se encuentra con necesidades básicas insatisfechas teniendo en cuenta tipo de vivienda y la cantidad de personas que se encuentran en cada habitación y sus condiciones sanitarias.

En el departamento Feliciano, según datos del Censo 2001, se otorgaron 3383 Planes Jefes y Jefas de hogar. Considerando el total de las personas que recibieron este beneficio, el 62% es económicamente activa, los restantes fueron dados a estudiantes y jubilados. El 61% del empleo del Departamento es en el sector público.

De los 3.357 hogares encuestados en el 2001, se obtuvieron los siguientes datos: el 26,5% no tiene agua corriente ni asfalto, el 22% no tiene luz eléctrica y el 80% de los hogares no cuenta con transporte público.

### *La Paz*

La Paz se encuentra ubicada al noroeste de la Provincia de Entre Ríos, 50 km al sur del límite con Corrientes. Presenta un clima templado húmedo. Se halla inscripta en la llanura mesopotámica, extensa planicie flanqueada por dos ríos. Presenta suaves ondulaciones y está surcada por una intrincada red de cursos fluviales que la recorren en todas direcciones. Los elementos determinantes en la ondulación del paisaje, que corresponde a amplias lomadas de escasa pendiente y fondos planos, son las elevaciones conocidas con el nombre de cuchillas.

En el extremo noroeste del departamento, sobre las márgenes del Paraná, una amplia depresión, resto de una antigua llanura aluvial, genera un ambiente de terrenos bajos y anegadizos, los Bajos o esteros del Yacaré, que quedan prácticamente cubiertos durante las grandes crecientes. Hacia el sur, siguiendo la línea de la costa, el terreno se eleva formando una terraza continua.

Está rodeada de un paisaje de altas barracas, delta, bosques naturales y selvas en galerías, embalsados pajonales, achiras, yuyales y árboles como laureles, sarandíes y totoras grandes. La flora del departamento es muy diversa; se pueden observar pajonales y árboles como jacarandaes (*Tarcus sp.*), lapachos (*Tabebuia sp.*), ceibos, sauces (*Salix sp.*), curupíes, timbóes, guayabíes y urundayes. Las palmeras más

comunes son los yatay, pindó y caranday. La fauna es también muy rica destacándose el yacaré con dos especies: el carpincho, el mayor roedor del mundo, el ciervo de los pantanos, el lobito de río, la corzuela parda, el gato montés y el aguará-guazú.

El departamento La Paz tiene 1316 Explotaciones Agropecuarias Productivas (EAP) que comprenden un total de 562.264 Ha., de las cuales en el 32.6% se realiza cultivo de cereales, el 45% de oleaginosas y el 22% restante de cultivos industriales. En la última campaña (2005-2006) fue el departamento con mayor superficie sembrada del cultivo de lino en la provincia y representó el 10% de la producción total de soja de Entre Ríos. El departamento aporta el 8.8% al rodeo provincial bovino y el 9.5% de las cabezas ovinas de la Provincia.

La población del departamento La Paz representa 5.7% de la población total de la provincia. Su densidad poblacional es muy similar al promedio provincial, 10 habitantes por Km<sup>2</sup>.

Se puede observar un incremento significativo poblacional (variación de un 7%) en los últimos diez años. De los datos del Censo Nacional de 1991 se desprende que el departamento La Paz tiene un 64,14% de población urbana, un 6.46% de población rural agrupada y un 29.3% de población rural dispersa. Según los datos preliminares del Censo 2001 estos valores tienen poca modificación, aumentando levemente el porcentaje de población urbana.

Como en todos los departamentos del Centro Norte entrerriano, la población sufre una pobreza estructural. El 31.96% de la población de La Paz (21.144 habitantes en 2001) tienen sus necesidades básicas insatisfechas y del total de los hogares el 10% vive en condiciones de hacinamiento. El 21.70% vive en condiciones deficitarias. Las condiciones de salud de la población de la paz son muy precarias como ocurre con frecuencia entre la población de características rurales. Del total de la población el 58.54%, no tiene cobertura médica, atendándose en los cuatro establecimientos de salud públicos, registrándose en estos una tasa de mortalidad infantil de 21.46% superando la tasa promedio de la provincia en un 11,76%.

De la población activa ocupada (66% de la población total), el 33% es empleado público. El total de planes jefes y jefas de hogar en el departamento es de 15.986 siendo el 65.9% otorgados a individuos que todavía son económicamente activos.

De los 15.960 hogares pertenecientes al departamento que fueron censados en 2001, el 12% no cuenta con agua de red, 7% no tiene

red eléctrica, el 43% no tiene pavimento y el 52% no cuenta con transporte público.

Considerando las condiciones de vida, del total de la población que vive en hogares el 64% vive en casa tipo A (agua corriente, piso de material, etc.), el 26% reside en viviendas con piso de tierra, paredes de adobe sin agua corriente y un 6.3% vive en ranchos.

El porcentaje de varones mayores de 10 años analfabetos en La Paz es de 6%, mientras que en el total Provincial es apenas del 3%, siendo similar el porcentaje de varones y mujeres analfabetas en el departamento, tomando la población mayor de 10 años.

Del total de la población mayor a 15 años (42.425 habitantes), el 6.6% no tiene ningún tipo de instrucción sin que se registren excesivas diferencia entre varones y mujeres.

El porcentaje de la población mayor a 15 años con los estudios terciarios / universitarios completos, 1.5% sobre un 19% de deserción en la escuela secundaria.

En cuanto al comercio del departamento, el Censo Nacional de Población 2001 revela que 88.9% de los locales comerciales se dedican a la prestación de bienes y servicios mayoritariamente relacionados con el sector agropecuario, el 7.9 % está dedicados a áreas de la administración pública y el porcentaje restante se distribuye en locales destinados al transporte, culto y partidos políticos.

## RESULTADOS

En la Provincia de Entre Ríos, Argentina, a partir de la sanción de la Ley 7555, el 23 de abril de 1985, se crearon los centros rurales de población, que son "...toda extensión territorial no declarada municipio, perimetralmente delimitada por el Poder Ejecutivo, con una población superior a los doscientos (200) habitantes".

La ley establece que, para que sean declarados centros rurales de población, es necesario que por lo menos 15 vecinos radicados en la jurisdicción, formulen la solicitud respectiva al Poder Ejecutivo.

Los fondos que la administración de estos centros rurales perciben, provienen del tesoro provincial. Para ajustar a un parámetro concreto, la ley utilizaba una escala basada en la cantidad de habitantes y el valor del salario básico vigente del personal de la administración pública. En este sentido se clasificaban de la siguiente forma:

Categoría I - de 1500 a 1000 habitantes, 7,5 sueldos básicos mensuales.

Categoría II - de 999 a 500 habitantes, 5,0 sueldos básicos mensuales.

Categoría III - de 499 a 300 habitantes. 2,5 sueldos básicos mensuales.

Categoría IV - de 299 a 200 habitantes, 1,5 sueldos básicos mensuales.

Además, existen aportes extraordinarios por parte del Estado hacia las Juntas, que es destinado a obras públicas y a la adquisición de bienes de capital.

En lo que hace a los fondos asignados por el Poder Ejecutivo Provincial, que se efectivizan mensualmente, la Ley 7.555 fue modificada por la Ley 9585, sancionada el 15 de julio de 2004, que estableció una nueva escala, vigente en la actualidad, y que es la siguiente:

Categoría I: 40 sueldos básicos mensuales, categoría 10 del actual escalafón o su equivalente.

Categoría II: 20 sueldos básicos mensuales.

Categoría III: 15 sueldos básicos mensuales.

Categoría IV: 7 sueldos básicos mensuales.

En cuanto al gobierno de estos centros rurales de población, la Ley 7.555 estableció que estará a cargo de una Junta de Gobierno, constituida por el presidente, 4 vocales titulares y 2 vocales suplentes, designados y removidos por el Poder Ejecutivo, cuyo mandato dura 2 años. El desempeño del cargo en la Junta de Gobierno es honorario. Al respecto, la Ley 7.555 fue modificada por la Ley 9.480, sancionada el 19/9/02, que dispuso "Las Juntas de gobierno estarán constituidas por el siguiente número de miembros: siete (7) las Categorías I y II; cinco (5) las Categorías III y IV. Los miembros de las Juntas de Gobierno serán electos por el voto universal, secreto y obligatorio de los ciudadanos domiciliados en la jurisdicción correspondiente que figure en el padrón electoral y estén habilitados para sufragar...Los miembros de las Juntas de Gobierno durarán cuatro (4) años en sus mandatos...".

Esta modificación trajo aparejado un conflicto entre el Poder Ejecutivo Provincial, las poblaciones campesinas y los partidos políticos mayoritarios en la Provincia, ya que en la práctica no estaban dadas las condiciones para realizar elecciones en todas las Juntas de Gobierno de la Provincia. Esto se debe a que no coinciden los límites jurisdiccionales de las Juntas con los circuitos del padrón electoral, e incluso hay casos de

Juntas que estaban dentro de un mismo circuito electoral y los vecinos podían votar en ambas o no sabían en cual votar, o en lugar de elegir a las autoridades del pueblo donde viven, elegían a las de un poblado aledaño. Luego de una serie de planteos judiciales y a partir de un fallo pronunciado en un Recurso de Amparo, por medio de los decretos provinciales N° 4.745 y 4.746, del 3 de octubre de 2.003, se dispuso convocar a elecciones a los ciudadanos del Distrito Electoral de Entre Ríos, a los efectos de que procedan a elegir a los miembros de la Junta de Gobierno y “...La convocatoria tendrá efecto solo en aquellas Juntas de Gobierno cuyos límites jurisdiccionales coincidan con los circuitos electorales determinados en el Padrón Electoral Nacional...”

Esto trajo como consecuencia que, de las 195 Juntas de Gobierno que existen en la Provincia, algunas tengan sus integrantes elegidos por el voto popular y otros designados por el Poder Ejecutivo Provincial.

	<b>Juntas de Gobierno mediante Elecciones</b>	<b>Juntas de Gobierno mediante Decreto</b>
La Paz	5	14
Feliciano	9	0
Federal	8	0

En el caso de los Departamentos Federal y Feliciano, las juntas fueron conformadas por el voto popular, mientras que, en La Paz, el 74% fueron designadas por Decreto. El Gobierno justifica esta medida a los circuitos electorales que no coinciden con las Juntas, aspecto que según lo indican las entrevistas, sobre todo con el Director de Juntas, debería modificarse, en el marco de la discusión de la Reforma de la Constitución Provincial que está impulsando el Estado Provincial.

Actualmente, en la Legislatura Provincial, existe un proyecto de ley presentado por el Presidente del Bloque Justicialista –partido gobernante en la provincia- en la Cámara Baja, donde se propicia una reforma a la Ley 9.480, según la cual ya no se implementaría el mecanismo del voto universal, secreto y obligatorio, sino una asamblea para elegir a los miembros de las Juntas, siendo el argumento central del Senador autor del proyecto “...que hay jurisdicciones en las que, por no coincidir con circuitos electorales, no hubo elecciones o se realizaron en base a un padrón que no coincide exactamente con la población que efectivamente está en condiciones de decidir. Así por ejemplo, hay vecinos que han

votado a autoridades de una junta pero habitan en zonas aledañas...” (El Diario de Paraná, 20/6/06).

Las Juntas de Gobierno dependen de la Dirección Provincial de Juntas de Gobierno, que se encarga de coordinar las actividades realizadas por las mismas, nombrando un Coordinador por Departamento, el cual hace reuniones mensuales o quincenales, según lo requieran, con las autoridades de las distintas Juntas y recepciona sus inquietudes y/o necesidades a fin de elevarlas a la Dirección para que ésta, a su vez, lo plantee al Gobierno central de la Provincia con el fin de lograr soluciones. Además, la Dirección de Juntas de Gobierno es la encargada de controlar la emisión de los fondos que le corresponden a cada Junta según la categoría y de hacer control de gastos.

En nuestro interés por analizar las relaciones que efectivamente tienen las Juntas con el desarrollo de su territorio, nos remitimos a las funciones que la Ley 7.555 enumera claramente:

1. Propender al establecimiento, desarrollo y modernización de las actividades rurales de la zona: a) Contribuyendo a evitar el éxodo rural. b) Propiciando la tecnificación agropecuaria e implementación de nuevos cultivos y prácticas de laboreo, a través de la difusión de las técnicas adecuadas. c) Fomentando la conservación del suelo e interviniendo en la lucha contra las plagas vegetales y animales de la región, preservando asimismo la flora, fauna y medio ambiente de la misma. d) Apoyando la radicación y desarrollo de industrias afines con la producción rural zonal.

2. Procurar la seguridad y atención de los servicios públicos de centros rurales: a) Reglamentando la edificación, de acuerdo a los usos y costumbres de la zona. b) Estableciendo y reglamentando el funcionamiento de los cementerios públicos. c) Previendo y asistiendo a la población frente a los peligros de inundaciones, incendios u otras catástrofes naturales o accidentales. d) Promoviendo el dictado de disposiciones tendientes a evitar accidentes dentro de la jurisdicción y competencia. e) Proyectando nuevas normas que reglamenten el tránsito y estacionamiento en el área del centro rural. f) Otorgando concesiones o permisos sobre uso y ocupación de la vía pública, con arreglo a disposiciones legales vigentes en la materia. g) Otorgando concesiones para prestación de los diferentes servicios públicos, que las necesidades colectivas del centro rural exijan. h) Ejerciendo funciones por delegación, para atención y/o mantenimiento de caminos, redes de agua corriente, energía eléctrica, servicios de cloacas y los que determine el Poder Ejecutivo o convenga con entidades públicas. i) Ser considerado poder concedente de los servicios públicos cuando no lo sea la provincia, particularmente de los servicios de agua corriente.

3. Ejercer la policía de higiene y sanidad: a) Implementando mediante disposiciones y servicios la limpieza y desinfección del centro rural. b) Reglamentando lo referente a la eliminación de malezas. c) Reglamentando la construcción, uso y mantenimiento de pozos absorbentes. d) Reglamentando la construcción de pozos, aljibes y demás obras para la provisión de agua potable.

4. Intervenir en el fomento y desarrollo de la asistencia social, propiciando la iniciativa privada y coordinando esfuerzos y apoyo para la acción pública.

5. Ejecutar la obra pública por sí o por terceros, reglamentando y proveiendo lo pertinente para su uso y mantenimiento, como asimismo lo atinente al desarrollo urbano, a la estética y medios de comunicación.

6. Ejercer funciones por delegaciones de reparticiones provinciales, cuando el Poder Ejecutivo así lo disponga, suscribiendo los convenios respectivos.

7. Además de las atribuciones y deberes enunciados en los incisos anteriores, las Juntas de Gobierno tienen todas las demás facultades que importen un derivado de aquellas y las que sean necesarias para hacer efectivos los fines de la Institución.

A partir del análisis de las leyes que rigen las Juntas de Gobierno, de las funciones que tienen asignadas, teniendo en cuenta "...que la 'descentralización' se torna estratégica, en la medida que a partir de ella se posibilita la participación de la población involucrada en las funciones y en las decisiones del sector público. Una "descentralización" que construya el sendero hacia el "autogobierno", porque se trata de la "descentralización" que se hace desde abajo pero dentro del espacio que abre la iniciativa de descentralización que viene desde arriba" (Coraggio, José L. 1997) y considerando que deberían ser claves en los procesos de desarrollo en el territorio, entendiendo al territorio como "...un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación)...", analizamos de qué manera se insertan en el medio, qué tipo de relaciones establecen con otras instituciones, organizaciones no gubernamentales, municipios de primera categoría y con el propio Estado Provincial, acerca de la responsabilidad que tienen en la construcción de los derechos ciudadanos de los pobladores de sus zonas y las diferencias intraterritoriales que aparecen en función de las diferentes dependencias políticas.

En las entrevistas realizadas, tanto a los Presidentes de Juntas de Gobierno de los departamentos objeto del presente trabajo de investigación,

como al Director de Juntas de Gobierno, se observó que, si bien conocían la existencia de las leyes citadas, no las conocen en profundidad, o no las tienen presente a la hora de ejercer sus cargos. Tampoco tienen en claro cuáles son sus funciones, creyendo que éstas se limitan a satisfacer necesidades sociales básicas insatisfechas, haciendo de “nexo” entre los pobladores y el Gobierno, planteando los problemas coyunturales con los que se encuentran, por ejemplo: desinfección de tanques de agua, arreglo de caminos, etc., pero no celebran ni han celebrado acuerdos formales o no formales con ninguna otra institución, organismo gubernamental ni tampoco con instituciones intermedias de la comunidad, ni han encarado actividades tendientes al desarrollo tanto económico como social de su comunidad. Sintéticamente, se enumeran las actividades que en general realizan:

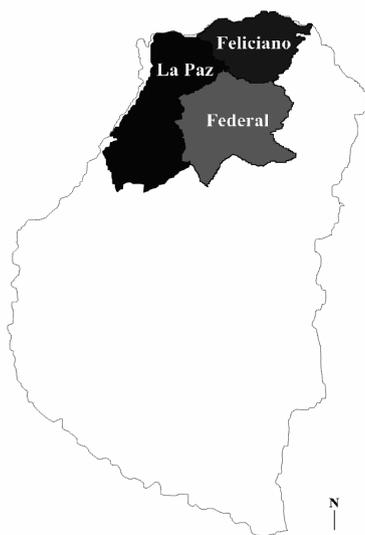
- Mejora de caminos, que incluyen enripiado y/o pavimentado, sobre todo de aquellos que son entrada y salida del pueblo, accesos a escuelas, etc.
- Administrar planes sociales, tal es el caso de los Planes Jefes y Jefas de Hogar. Estos vienen designados y la junta sólo los distribuye y los reubica laboralmente. La mayoría no realiza contraprestación y los que la hacen se radican en escuelas, centros de salud, etc.
- Facilitar el traslado de alumnos a las instituciones educativas, sobre todo aquellas que se encuentran a grandes distancias.
- Gestionar viviendas para familias en total vulnerabilidad, a través del Programa Evita, de erradicación de ranchos, dependiente del Ministerio de Acción Social de la Nación. En este caso aportan mano de obra y establecen un orden de prioridades entre las familias seleccionadas a las cuales se les hará la vivienda.
- Mantener la zona céntrica del pueblo: plazoleta, caminos, etc.
- Asistir con alguna herramienta a las demandas de la población, comúnmente cuentan con un tractor para distintas labores que requieren sus habitantes.
- Gestionar créditos y subsidios para algún proyecto, generalmente los proyectos son para cubrir necesidades básicas (agua, luz) y viales.

- Trabajar en ayuda a los programas focalizados, como el ProHuerta.
- Trabajar junto a los Centros de Salud del lugar, detectando los casos de desnutrición infantil.

## CONCLUSIONES

De lo expuesto, podemos concluir que, a través de las Juntas de Gobierno, se hace solamente asistencia social, y no hay verdaderos programas de desarrollo, ni se insertan en las redes territoriales, muchas veces inexistentes, y esto las hace vulnerables al poder político o a los intercambios de “favores por votos”, a realizar políticas clientelísticas, con ausencia de participación popular en la toma de decisiones e inexistencia de control social de la gestión.

De esta manera no se avanza en dirección a un verdadero desarrollo, donde haya interacción continua y permanente entre los organismos del Estado, el sector privado, las organizaciones cooperativas, ONGs, ni haya una verdadera construcción de los derechos ciudadanos ni políticas que perduren a pesar de los cambios de gobiernos o de partidos políticos que acceden al Gobierno provincial.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Albuquerque, F. 2003. "Teoría y Práctica del enfoque del desarrollo local". *Desarrollo territorial y gestión del territorio*. Consultoría, Unión Europea. La Serena, Región de Coquimbo, Chile. 24-30 de agosto. Encontrado en [http://www.ieg.csic.es/cv/docs/Falburquerque-Coquimbo\\_Masregion.pdf](http://www.ieg.csic.es/cv/docs/Falburquerque-Coquimbo_Masregion.pdf).
- Bosco, L.A. 1997. *Población de Entre Ríos. Estructura y Dinámica de la población. Estudio realizado en 1997 en base al Censo Nacional de Población de 1991*. Encontrado en [www.portalbioceani.com/er\\_referencias\\_poblacion\\_estudios\\_doce01.htm](http://www.portalbioceani.com/er_referencias_poblacion_estudios_doce01.htm)
- Geilfus, Frans. 1997. *80 Herramientas para el Desarrollo Participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación*. El Salvador: Prochamate-IICA.
- INDEC. 1988. *Censo Nacional Agropecuario*. Buenos Aires: MEC.
- INDEC. 2002. *Censo Nacional Agropecuario*. Encontrado en [http://www.indec.mecon.gov.ar/agropecuario/cna\\_principal.asp](http://www.indec.mecon.gov.ar/agropecuario/cna_principal.asp)
- Schejtman; A, Berdegú, J. 2004. *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago: RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Encontrado en <http://www.rimisp.cl/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/0239-000870-desarrolloterritorial.pdf>
- Schejtman; A, Ramírez, E. 2004. *Desarrollo Territorial Rural, aspectos destacados de experiencias en proceso en América Latina*. Fondo Mink'a de Chorlaví.
- Truffer, I. 2002. *Los Departamentos Tala, Federal y Feliciano (Entre Ríos, Argentina): estudios de casos acerca del desarrollo local*. PIDUNER.
- Truffer, I. et al. 2006. *Desarrollo territorial y ciudadanía. Un caso de gestión compartida*.
- Coraggio, José L. 1997. "Descentralización, el día después". *Cuadernos de Posgrado*.
- Manzanal, Mabel. "Instituciones y Gestión del Desarrollo (Aportes para la construcción de una nueva Argentina)". *Revista del IADE* 188.
- Hernández, Luis et al. 2005. *Asociatividad y Políticas Públicas en América Latina: Un espacio para el diálogo social*. Fondo Mink'a de Chorlaví.
- De Piero, Sergio. 2005 "Organizaciones de la Sociedad Civil – Tensiones

de una agenda en construcción”.

## OTROS

*Boletín Oficial de la Provincia de Entre Ríos*. Varios números consultados.

Leyes Provinciales N° 7555, 9480 y 9585.

Centros Rurales de Población - Régimen de creación y gobierno.

## **SECCIÓN III:**

*Nuevas configuraciones  
público-privadas en el mundo rural*

---



# **Alianzas público-privadas y nuevas formas de intervención en el desarrollo rural chileno**

¿Hacia una redistribución de la acción política?<sup>1</sup>

**Gustavo Blanco Wells**

## INTRODUCCIÓN

La discusión sobre el rol de las políticas públicas en la promoción del desarrollo rural en Latinoamérica ha sido una fuente inagotable de investigación y debate para la sociología y otras disciplinas interesadas en el estudio del cambio social. La persistencia de un grupo considerable de investigadores que aún estamos interesados en describir y conceptualizar procesos de intervención social en sectores rurales, aunque plausible, tiene, a mi juicio, un matiz preocupante. Tengo la impresión de que las metodologías, respuestas y posiciones teóricas –aún cuando difieran radicalmente en sus fundamentos ideológicos- comienzan a volverse, en forma y contenido, cada vez más escépticas de sus propios argumentos y con una cierta tendencia a converger hacia las explicaciones macro. No importando si se trata de visiones estatistas, liberales o “ciudadanas” –pensando en aquellos enfoques que incorporan una visión participativa de la sociedad civil-, abundan las explicaciones estructurales y el uso de una jerga economicista que revela cierta estandarización en la manera de articular las ideas y un uso exagerado de categorías abstractas que tienden a cosificar instituciones que, a fin de cuentas, no son causas sino efectos de relaciones sociales; por ejemplo, ‘el mercado’, ‘el Estado’, ‘la sociedad civil’, ‘el ajuste estructural’, etc. El (ab)uso de esta jerga y las taxonomías predefinidas provocan un cierto adormecimiento de los conceptos y cierta pérdida de nuestra capacidad de asombro para percibir los cambios que

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto DID-S 2005-63: Acuicultura en Patagonia: de los conflictos sociales a las oportunidades para el desarrollo en la Región de Aysén, patrocinado por la Dirección de Investigación y Desarrollo de la Universidad Austral de Chile.

ocurren cotidianamente cuando nos acercamos a la base social.

Por otra parte, se podría afirmar que existe una respuesta casi estándar cada vez que somos emplazados a definir la responsabilidad política sobre el desarrollo rural. En una frase: siempre resulta ser el Estado quien debe velar por procesos de redistribución que permitan un acceso más equitativo de la población a los recursos productivos y servicios sociales, particularmente, de aquellos que viven en sectores rurales y/o que trabajan en actividades primarias o ligadas al mantenimiento y soberanía de recursos naturales clave.

Las posiciones ideológicas en esta alquimia van a expresarse en la mayor o menor importancia otorgada al sector 'privado' en esta ecuación, ya sea que con ello se refieran a sus 'componentes' de 'mercado' o 'sociedad civil'.

Sin embargo, si nos movemos desde esta suerte de formulación triangular general: Estado, mercado y sociedad civil hacia diferentes estudios de casos, podemos encontrar una serie de posiciones y trabajos más promisorios por su riqueza empírica aunque limitados por sus alcances teóricos. En general se trata de evidencias que reconocen que los medios, estrategias y planes de acción para la intervención en sectores rurales son diversos, múltiples y varían de acuerdo a las realidades locales y las estructuras políticas nacionales o regionales.

Hasta ahí todo parece coherente y en línea con un entendimiento más clásico de la responsabilidad política del Estado y sus instituciones y aún más con nuestra percepción, muchas veces poco reflexiva sobre lo que entendemos como espacio para la acción pública y el ámbito privado. No obstante, cada vez resulta más frecuente encontrarnos con formas híbridas de intervención en el que los objetivos, medios y responsabilidad sobre las acciones parecen estar en una zona nebulosa, en un clarooscuro de formas y responsabilidades difusas (Lund 2006a).

Con ello, no se pretende negar el valor de innumerables trabajos dentro de la disciplina sociológica que nos hablan de la evolución, transición o cambios de las políticas públicas rurales en América Latina -incluida la discusión y matices sobre Nueva o Vieja Ruralidad (ver la compilación de Giarraca 2001, Kay 2001, Amtmann y Blanco 2002, Gómez 2002; ver también la compilación de Pérez y Sumpsi 2002 y De Grammont 2004). Sin embargo, en ellos no existe un claro cuestionamiento sobre las categorías utilizadas para definir lo público y privado sino más bien una mirada crítica a los procesos de liberalización, el retroceso del Estado y

a la progresiva colonización del mercado no sólo en distintas esferas de la vida cotidiana, sino también en las instituciones antes asumidas como públicas, a través de procesos de privatización o externalización de servicios.

Bajo este diagnóstico personal, resulta quizás interesante incorporar a la discusión, en una suerte de fertilización cruzada, algunos de los debates centrados en repensar el rol del Estado, las organizaciones y la ciudadanía que actualmente se están dando desde las ciencias políticas, o la sociología y antropología del desarrollo del mundo anglosajón y francófono (Weintraub y Kumar 1997, Long 2001, Arce 2003, Olivier de Sardan 2005, Lund 2006a). Por supuesto que, en este proceso, no debemos perder de vista la riqueza empírica y las particularidades que nos entrega el mundo rural latinoamericano en toda su diversidad.

Este capítulo es un llamado a re-centrar nuestro interés en las políticas públicas contemporáneas, a partir del estudio de las prácticas sociales y procesos que están favoreciendo la emergencia de nuevas formas de organización que median, ejecutan, redistribuyen o descentralizan la acción política en el mundo rural latinoamericano y, de manera más o menos planificada, contribuyen a su desarrollo y/o transformación. La descripción empírica y detallada de estos arreglos sociales, su origen y accionar en términos de prácticas y no de estructuras, nos obliga a repensar el rol del Estado y lo que entendemos como sector privado, ya sea que con ello nos refiramos al “mercado” o la “sociedad civil”.

Un ejemplo de lo anterior son las llamadas Alianzas Público-Privadas que, en el caso chileno, cuenta con algunos ejemplos notorios de intervención y cambio social en el medio rural y regional y que, sin embargo, no son examinadas como agentes de intervención, sino como formas económicas de arquitectura neoliberal. La anterior es sólo una de las modalidades existentes, pues, por su diversidad de objetivos y formas, resulta más apropiado hablar de ellas en términos de una gradiente que va desde aquellas organizaciones más orientadas hacia el voluntariado y la implementación de políticas sociales asistenciales, hasta versiones más neoliberales como aquellas basadas en el concepto de responsabilidad social de la empresa.

Este escrito propone algunas reflexiones teórico-metodológicas preliminares originadas a partir del estudio empírico de la expansión de la acuicultura en la Región de Aysén, en la Patagonia chilena. La perspectiva regional de este trabajo permitió identificar algunas de estas nuevas formas híbridas del desarrollo que cuestionan nuestros marcos para entender el

funcionamiento de instituciones y formas de organización. Aún desde su propia diversidad, ellas tienen en común el que van des-centrando o transformando la responsabilidad del Estado, y mimetizando su influencia y accionar en programas de intervención para el desarrollo rural.

Desde una perspectiva metodológica se presenta la posibilidad de manejar la contingencia como un elemento central de la estrategia de investigación y parte constitutiva de la interpretación, lo que en gran parte es un aprendizaje desde la antropología y las técnicas etnográficas.

El tono quizás provocativo de esta introducción debe entenderse como una forma de exagerar los argumentos centrales y dar inicio a un debate, por cierto abierto a la crítica, respecto al uso de nuevos métodos y conceptos en la sociología del desarrollo rural para entender las políticas públicas como medios y formas de intervención.

Este capítulo está organizado en seis secciones: 1) la introducción; 2) algunas reflexiones sobre aspectos metodológicos; 3) la presentación de tres casos de diferentes formas organizacionales de intervención regional a través de breves relatos centrados en encuentros de terreno en la Región de Aysén; 4) discusión teórica sobre los marcos conceptuales de lo público y lo privado en el desarrollo; 5) propuesta tentativa de interpretación para re-conceptualizar lo público en las intervenciones sociales y; 6) algunas conclusiones preliminares. Quisiera ahora moverme a los motivos, circunstancias y hechos que me llevaron a ensayar estas ideas.

#### **AL ENCUENTRO DE LO SOCIAL: ALGUNAS NOTAS METODOLÓGICAS**

Este artículo es de carácter tentativo y preliminar, y está inspirado en mi encuentro con diferentes actores y formas de organización durante un trabajo de campo realizado en la XI Región de Aysén, sur de Chile. La investigación se extendió por un tiempo total de 12 meses dividido en dos períodos; desde octubre de 2004 hasta mayo de 2005 y desde diciembre de 2005 a marzo de 2006.

La construcción de la problemática y la definición del área de investigación no están exentas de elementos contingentes que para los fines de este artículo sería muy extenso relatar, sin embargo, ellos se encuentran fuertemente influenciados por opciones metodológicas y un gradual proceso de adscripción a una comunidad epistémica relacionada

con las particularidades de mi proyecto de doctorado. Pero, para el interés que me convoca en este texto, basta mencionar que los puntos de entrada conceptuales y el así llamado objeto de investigación, fueron derivando, a partir de la experiencia de campo y la acción reflexiva del proceso de registro etnográfico, hacia algunos aspectos no considerados o impensados en la formulación original de la propuesta. Más explícitamente, el foco inicial de la investigación era estudiar las transformaciones y procesos de reorganización social gatillados por la expansión de la industria salmonera hacia la región patagónica chilena de Aysén. Por lo tanto, el “objeto” eran las relaciones sociales constitutivas de la industria; la estrategia, seguir la producción y circulación de su mercancía principal, el salmón, y; la perspectiva crítica, estaría garantizada a través de la identificación de conflictos que se abordarían “saltando”, desde la industria acuícola, hacia aquellos otros actores y grupos de interés que tienen una visión diferente del desarrollo de la región.

En el camino (léase viaje etnográfico), me fui encontrando con una dificultad metodológica y conceptual crítica. Lo “social” de la acuicultura en la Patagonia no podía ser reducido a la industria ni al seguimiento de la cadena de producción desde lo local hasta lo global. Tampoco al mapeo de otros actores claves organizados alrededor y/o en oposición a la industria. La explicación de su éxito como sistema productivo y su impacto económico, así como los conflictos con otros grupos de interés por las implicancias en el modelo de desarrollo regional, requerían una estrategia metodológica que permitiera desplegar estas complejidades en un campo social más amplio, o para ser más precisos, identificar los mecanismos de articulación y conflicto de varios campos sociales.

La definición de campo social utilizada en este trabajo está fuertemente influenciada por el concepto de campo social semi-autónomo<sup>2</sup> de la antropóloga legal Sally Falk Moore (Moore 1978) y, en una versión posterior, ciertamente inspirada en la primera, la definición de Arce sobre el campo medio<sup>3</sup> (Arce 2003).

Moore, cuyo trabajo principal consiste en el estudio de la ley y el cambio social con trabajo empírico en África, propuso el campo social semi-autónomo como el objeto analítico de estudio y la escala

---

<sup>2</sup> Traducido del inglés *semi-autonomous social field* en Moore (1978).

<sup>3</sup> Adaptado del inglés *middle ground*. Versiones anteriores de este instrumento heurístico pueden ser encontrados en Knorr-Cetina (1981), Booth (1994).

apropiada de interacciones que permiten observar la generación de reglas, costumbres, símbolos y significados con cierta autonomía, coherencia e independencia de otros campos pero, al mismo tiempo, entendiendo que, como tal, es vulnerable a reglas, decisiones y a otras fuerzas que emanan desde su entorno, eventualmente su articulación con otros campos sociales o, en un sentido aún más amplio, con otras esferas de la organización social (Moore 1978: 55). Para Arce, el campo medio correspondería a lo que Moore entiende como campo social semi-autónomo, aunque explícitamente aplicado al espacio social que nos permite analizar los procesos de implementación de políticas en su engranaje con la vida social.

Uno de estos campos sociales de campo medio que, en esta investigación, facilitó la definición de una nueva estrategia analítica de la experiencia de terreno, fue abordar el tema desde una perspectiva regional; lo que me permitió identificar aquellas nuevas formas híbridas del desarrollo, a partir de mi encuentro como investigador con actores de carne y hueso que estaban involucrados en procesos de intervención en un territorio con cierta autonomía administrativa.

En este sentido la región como campo medio de análisis o como punto de encuentro entre la vida social, las instituciones y los procesos políticos, está compuesta, a su vez por distintos campos sociales semi-autónomos como, por ejemplo, las organizaciones que intervienen en el desarrollo, las compañías, las localidades, los gremios, etc. La ventaja de este enfoque es que posibilitó realizar trabajo empírico que describa en detalle los procesos, relaciones, interacciones y prácticas del grupo social estudiado. Las limitaciones están dadas por las dificultades para articular de una manera exhaustiva la relación con otros campos sociales que también ejercen su influencia, y procesos que, aunque localizados, se encuentran fuera de la escala espacio-temporal de la investigación.

Otro aspecto iluminador de esta experiencia de terreno fue el manejo flexible de la contingencia como un elemento clave para balancear la intencionalidad del investigador con la fluidez del encuentro social. *Intención, encuentro e intuición* deben ser combinadas a partir de los eventos que van constituyendo el proceso de inmersión del investigador con otro entorno, actores, localidades, climas, etc. En este sentido, el trabajo analítico, e incluso a veces el registro, pasa por un cierto tiempo a segundo plano, al menos mientras se vive ese intenso proceso de adaptación que se concentra en maximizar

la experiencia de comprender, compartir, participar en sus prácticas y, en el mejor de los casos, de pertenecer. La ventaja de este “compromiso antropológico”, por llamarlo de alguna manera, es que las categorizaciones y abstracciones son a posteriori, lo que nos permite mantener una cierta fidelidad, al menos en principio, al nominalismo de las formas desplegadas por los propios actores y de esta manera estudiar su significado en el contexto de sus prácticas (Long 2001, Schatzki 2003, Latour 2005). También nos permite un período de tiempo para desarrollar una mínima sociabilidad e inteligibilidad para su interpretación (Schatzki 1996).

## INTERVENCIONES EN AYSÉN: ENCUENTROS Y CASOS

A continuación, se presentan tres breves relatos sobre mi encuentro durante el trabajo de campo con diversos actores asociados a organizaciones que están comprometidas en prácticas de intervención en la Región de Aysén. No se trata de la descripción exhaustiva de todas las formas de intervención regional, sino simplemente de aquellas que pudieron ser investigadas a partir de la experiencia del encuentro en terreno. Una vez descrita la situación en que se produjeron cada uno de ellos, entrego alguna información de fuentes secundarias, respecto a las instituciones y programas que los avalan (ver cuadros de texto).

### *Servicio País: una aproximación voluntarista al desarrollo*

Mis primeros días de terreno los pasé en la capital regional, Coyhaique, con la expresa intención de contactar a los encargados de distintas oficinas gubernamentales y agencias que pensé podrían tener proyectos de desarrollo, funcionarios o actividades en la zona de Puerto Cisnes y algunas islas del archipiélago, destinos de mi terreno. Uno de los lugares que visité fue la oficina de *Servicio País*, organización cuya existencia conocía por mi experiencia docente y porque se convirtió en un refugio laboral para muchos de mis amigos interesados en desarrollo social pero desempleados tras la universidad (combinación bastante frecuente).

En esa visita, sufrí una doble decepción, que nada tuvo que ver con el buen trato y la información que recibí de parte de dos jóvenes profesionales que se encontraban en la oficina, sino más bien por mi mala costumbre de improvisar visitas en oficina públicas. Primero, el jefe regional estaba volando en viaje a una reunión en Santiago y, segundo, resultó que ese año no había *Servicio País*<sup>4</sup> asignados a Puerto Cisnes, Puyuhuapi o Puerto Gala, que es donde yo me pensaba mover. Mala cosa, pensé, no tendré la oportunidad de verlos en acción.

A pesar de ello, meses después, tuve la sensación de que en realidad la huella de los servicios países, al menos en Puerto Cisnes y algunas de las islas era clara. Para ser más exacto, efectivamente no encontré agentes de *Servicio País* trabajando en la comuna durante el período de mi estadía, pero sí jóvenes profesionales que habían participado en el programa y ahora trabajaban en la municipalidad local: se habían ‘institucionalizado’.

Renato<sup>5</sup> es el flamante administrador municipal de Puerto Cisnes, título que en realidad es un eufemismo para decir que es reconocido como la mano derecha del alcalde. El alcalde es nuevo en esta comuna, fue recientemente electo por amplia mayoría debido a la fama de haber sido un muy buen alcalde en una comuna vecina. Es un tipo muy sencillo, de la región, muy empático y conectado políticamente, pero con poca preparación formal. Por lo mismo, los pobladores especulan que en realidad el éxito de su gestión se debe en gran parte a “este cabro de Santiago que vino con él (Renato)”.

Más allá de las versiones de pasillo sobre las reales capacidades de la autoridad, efectivamente el alcalde trajo a Renato como eje de su equipo de trabajo y, juntos, comenzaron una reingeniería de la municipalidad.

---

<sup>4</sup> Los profesionales trabajando en este Programa se identifican coloquialmente a sí mismos como *servicios país* de tal o cuál zona.

<sup>5</sup> Todos los nombres propios de los relatos han sido modificados para conservar el anonimato de las personas.

¿Qué tiene Renato de especial? Renato es un ingeniero comercial que no supera los 28 años. Estudió en Santiago pero conoció la zona como estudiante mientras mochileaba. Se prometió volver y lo hizo. Consiguió entrar al *Servicio País* para una vacante en la municipalidad de la comuna de Lago Verde (comuna cordillerana vecina a Puerto Cisnes) donde comenzó a aplicar sus conocimientos de gestión económica empresarial en la administración pública. Al poco tiempo se había ganado la confianza del alcalde, especialmente por su habilidad para formular proyectos y conseguir fondos concursables del Estado. Ahora está en Puerto Cisnes, una comuna más grande, con otros tipos de problemas y complejidades vinculados a su actual vocación marítima: la pesca y la salmonicultura.

Renato es un tipo franco y amable, que siempre está dispuesto a recibir a la gente en la municipalidad. Sabe que ha generado ciertas suspicacias al interior del municipio, porque, a su juicio, la clave de una buena gestión es remover a la burocracia inactiva y reemplazarlo por activos gestores de proyectos: “Moverse, conseguir fondos, salir a terreno y mantenerse cercano a las necesidades de la gente para saber priorizar los recursos”.

Esto no es sólo retórica, pues, en menos de un año, logró incorporar a 3 nuevos funcionarios a la planta de la nueva gestión municipal: todos profesionales, todos en los 30, todos llegados de fuera de la región y todos... con el común denominador de haber trabajado en *Servicio País*. José, un Ingeniero Pesquero, a cargo de la nueva oficina para el sector pesquero artesanal; Fernando, un arquitecto, a cargo de la dirección de obras municipales para el desarrollo de nueva infraestructura; y Román, un agrónomo, a cargo de la oficina de fomento productivo. Cuatro ex *servicio país* al servicio de Puerto Cisnes. Definitivamente estaba en presencia de una situación muy interesante que, luego me enteraría, se repetía en otros lados de la región: un proceso de institucionalización *de facto* estaba abriendo paso a una nueva casta de profesionales del desarrollo.

Servicio País es un programa de intervención territorial creado en 1995 por la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FUNASUPO). Originalmente este organismo fue creado en 1994 como Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza como una invitación a la sociedad civil para asesorar al Presidente de la República Patricio Aylwin con propuestas que permitieran enfrentar la pobreza y otros temas sociales abandonados durante la dictadura. Tras la evacuación del informe final en 1996, la Comisión se constituyó como fundación. Se define a sí misma como una institución privada sin fines de lucro y con intereses públicos (sitio web FUNASUPO). Su objetivo es desarrollar programas de intervención social que apunten a la erradicación de la pobreza en estrategias definidas por su directorio, en su mayoría intelectuales y políticos de todo el espectro ideológico. El programa Servicio País, que comenzó en 1995, es definido como una convocatoria a profesionales jóvenes a trabajar y vivir en las comunas rurales más pobres y aisladas del país, donde generan procesos de transformación sociocultural, en conjunto con los actores locales, orientados a la solución integral de problemas de pobreza (sitio web Servicio País). Los requisitos para postular definen un perfil de profesional universitario/a recién titulado/a, menor de 35 años provenientes de un listado de carreras con demanda social. Los profesionales de Servicio País son remunerados en una escala ligeramente inferior a los sueldos de mercado, lo que de alguna manera "asegura" una cierta vocación por el trabajo social. Viven y trabajan en comunas rurales a lo largo de todo el país en equipos multidisciplinares de dos o más integrantes y permanecen allí durante 13 meses. En 2006, postularon 4.500 jóvenes profesionales para sólo 272 cupos en 220 comunas del país.

Para el período 2006-2007, hay 18 jóvenes profesionales destinados a trabajar en 8 comunas rurales de la Región de Aysén, quienes deben dar continuidad a 7 intervenciones realizadas en los últimos años en la Región y crear otros tres proyectos. El eje conceptual definido por el Director regional del programa para este período es articular soluciones que permitan enfrentar el aislamiento de las zonas rurales.

### *Fundación Chile: desarrollo como innovación tecnológica*

Me encontré con Osvaldo en el vuelo de Puerto Montt a Balmaceda durante mi segundo viaje a terreno. Afortunadamente para mí, se dirigía al mismo pueblo que yo y por lo tanto ofreció llevarme. A la salida del aeropuerto lo esperaba una camioneta doble tracción de arriando que ya había sido reservada por sus empleadores. Partimos luego

de que él cargara un *cooler* con equipo para sus mediciones y una batería de laboratorio de terreno. Además de ser viejos conocidos, los dos ganábamos algo con la mutua compañía: conversación por transporte eficaz. El viaje desde el aeropuerto de Balmaceda hasta Puerto Cisnes en auto toma más de 4 horas, con solo 130 km. de carretera de asfalto y luego 122 km. de complicado camino de grava y curvas. En transporte público me hubiera tomado al menos dos horas más, si es que la suerte hacía coincidir mi llegada a Coyhaique con la única salida diaria de la furgoneta a Cisnes.

Oswaldo trabaja para *Fundación Chile* con base en Puerto Montt (X Región). Él es uno de los tantos jóvenes veterinarios que se han especializado en acuicultura. Esta trabajando para una de las divisiones de la Fundación que presta servicios a las empresas acuícolas, específicamente en un proyecto piloto de certificación de calidad. Su vida transcurre entre la oficina, el laboratorio, donde examina muestras, y salidas semanales a terreno, que un día lo tienen en alguna de las pequeñas islas interiores de Chiloé y, al día siguiente, 400 kilómetros más abajo en el archipiélago de los Chonos. Este tipo de trabajo, el de los profesionales y expertos acuícolas, requiere de una intensa adaptación a la movilidad en diferentes medios. Sólo hoy Oswaldo salió en su auto desde la oficina al aeropuerto, tomó un avión, arrendó una camioneta 4x4 para viajar casi 300 km., y al final del día va a ser subido a una lancha, para tras algunas horas de navegación, pasar la noche en un pontón flotante en medio de los canales patagónicos. Luego de regreso... si las condiciones climáticas lo permiten.

Me cuenta que su rutina laboral, además de los viajes permanentes que según él lo mantienen soltero, consiste en visitar muchos centros de cultivo<sup>6</sup> al mes. Además de la coordinación logística para que ello ocurra, una vez en los centros, su trabajo es tomar muestras biológicas, en esta oportunidad para certificar que los peces no tengan trazas de

---

<sup>6</sup> Centro de cultivo es el nombre dado en Chile a la unidad de producción de salmones y truchas generalmente asociada a dos módulos flotantes de balsas-jaulas en el que se realiza la fase marina de engorda del pescado.

antibióticos, otras veces de la calidad del agua y otras sobre aspectos sanitarios de la población de peces. Tanto tiempo de espera en aeropuertos, puertos y pensiones o en la carretera manejando solo en su camioneta hacen que me confiese que gran parte de su vida social transcurra en los albergues de los centros de cultivo y en los pontones, donde ya tiene muchos viejos conocidos. Además de una relación profesional de asesoría técnica, muchos de los jefes de centro han sido sus compañeros de universidad.

*La Fundación Chile es una institución de derecho privado, sin fines de lucro, creada en 1976 en un acuerdo entre el Gobierno de Chile y la ITT Corporation de Estados Unidos. Se trata de una institución de innovación y transferencia tecnológica orientada al apoyo de las principales áreas productivas exportadoras del país: agroindustria, forestal y recursos marinos. De acuerdo a Cordua su éxito se explicaría por esa 'flexible' orientación al mercado en la definición de sus áreas de desarrollo y su 'independencia' respecto a otras agencias estatales (Cordua 1994). Su operación consiste básicamente en la elaboración de proyectos y desarrollo de nuevos productos en los sectores mencionados, creación de empresas demostrativas que luego son transferidas mediante venta al sector privado y la prestación de servicios asociados a la mantención de la calidad de los productos de exportación. El Presidente del Consejo Superior Directivo es nombrado por el presidente de la República. El Directorio está integrado por 6 representantes del Estado sobre 12 (los otros 6 son nombrados por ITT y BHP Billiton). Además del patrimonio inicial aportado por los socios, la Fundación tiene la misión de autofinanciarse a través de la venta de tecnología, servicios y de sus empresas filiales. Cuenta con 300 empleados de alta preparación profesional, distribuidos en las dependencias propias de sus tres sedes: Santiago, Concepción y Puerto Montt (sitio web Fundación Chile).*

*La Fundación ha desempeñado un rol central en el desarrollo de la salmonicultura. En 1981, adquirió la empresa "Domsea Pesquera Chile Ltda.", propietaria de la piscicultura de Curaco de Vélez. Esa adquisición se constituyó en el primer paso hacia el modelo de empresas demostrativas luego que, tras modificar sus estatutos, se transformara en Salmones Antártica Ltda., empresa que junto a otras creadas posteriormente fueron traspasadas al sector privado, dando un impulso decisivo al boom acuícola (Våge 2005).*

Al pasar por Coyhaique, la última ciudad, antes de entrar a la carretera austral, Osvaldo decide detenerse en un

supermercado. Lo único que compra es una botella de buen vino y una de pisco. “¿Tanta sed tienes?” Le pregunto bromeando. El se ríe y me dice: “Noooo... es para compartir con los muchachos”. Casi todas las empresas tienen estrictamente prohibido a sus empleados llevar e internar alcohol en los albergues de los centros. Entre medio de las islas y los fiordos tampoco hay mucha oportunidad de conseguirlo. Osvaldo no es empleado de ninguna de estas empresas, él es un experto externo, por ello, no se hace problema en llevar una botella a sus amigos jefes de centro para beberla discretamente en la noche durante la comida. Osvaldo no es una excepción. Trabajar como experto de terreno en una institución de apoyo a la acuicultura es un trabajo que no sólo requiere capacidades técnicas.

*SalmonChile: responsabilidad social corporativa y desarrollo como marketing*

Mi encuentro con personal de la Asociación Gremial de Productores de Salmón y Trucha, luego transformada en *SalmonChile*, ocurrió en al menos dos episodios: el primero a través de una reunión sostenida en Puerto Montt, donde fui recibido por el gerente del Instituto Tecnológico del Salmón (Intesal), el brazo tecnológico de la Asociación. La reunión se dio en un ambiente de mucha cordialidad y franqueza, aspecto no menor considerando la estrategia defensiva provocada por la relación cada vez más conflictiva de la salmonicultura con otros grupos de interés, y la natural suspicacia respecto a cualquier intento de ‘husmear’ en una industria cuestionada. Además de explicarme el funcionamiento de su institución y analizar algunos elementos de la coyuntura, aproveché la oportunidad para darle a conocer los objetivos de mi proyecto, conocer su opinión de científico y experto, y obtener su respaldo para contactar al personal de *SalmonChile* en Aysén, el destino de mi trabajo de campo.

Así es como entré en contacto con Bernardo, el representante de *SalmonChile* en Aysén. Ese primer contacto fue sólo telefónico. Le expliqué brevemente mi proyecto, quedamos en reunirnos para conversar y se comprometió a coordinar

mi investigación en algunos aspectos logísticos que él podía facilitar, principalmente contactarme con empresas que aceptaran a un sociólogo como “observador participante” en sus operaciones. Sin embargo, encontrarnos fue imposible, no porque no hubiera voluntad de parte de ambos, sino porque dadas las características de difícil conectividad de la Región, mi dependencia del transporte público y la permanente movilidad de Bernardo por toda la Región, incluidas sus frecuentes escapadas a Santiago y Puerto Montt donde era requerido para reuniones corporativas, volvieron el asunto en una pesadilla logística.

*SalmonChile es el nombre de fantasía de la Asociación de Productores de Salmón y Trucha A.G., creada en 1986, con el fin de representar y aunar los esfuerzos de los productores de salmón y trucha del país en diversos ámbitos, tales como el legal, técnico, de investigación, medioambiental y en el desarrollo de nuevos mercados internos y externos (sitio web SalmonChile). En la actualidad, SalmonChile cuenta con un total de 58 empresas asociadas. Más de la mitad de ellas corresponden a empresas productoras de salmón y trucha, mientras que las restantes son empresas proveedoras.*

*La existencia de esta organización gremial ha sido reconocida como clave para posicionar a la industria chilena del salmón como el cuarto sector exportador del país y el segundo productor de salmón a nivel mundial. La Asociación calcula en 30.000 los puestos de trabajo directos generados en centros de cultivo y plantas de proceso. De ellos 3000 se encontrarían en la Región de Aysén.*

*SalmonChile está organizada en un Directorio, con ocho representantes de las empresas asociadas. Además tiene una administración y personal ubicado en sus tres sedes: Santiago, Puerto Montt y Puerto Aysén. La oficina de Aysén esta compuesta por 4 empleados.*

Desistí y me radiqué en Puerto Cisnes, donde comencé mi trabajo de ‘penetración’ en la industria, sin la ayuda de *SalmonChile*. No obstante, mi curiosidad por conocer y entrevistar a Bernardo solo aumentó, dado que era figura permanente en portadas de los dos diarios regionales y en sus columnas de opinión como portavoz de un claro mensaje que yo no había escuchado antes en ningún dirigente de esta industria: “la salmonicultura en Aysén estaba comprometida con los postulados de la responsabilidad

social de las empresas: comunidad y desarrollo salmónico son compatibles”. Mi encuentro directo con el personal de *SalmonChile* Aysén ocurrió meses después, en un contexto muy diferente: como participante de la “Fiesta de la Cosecha del Salmón” de Aysén. Esta Fiesta era un fin de semana y consistía en una serie de actividades recreativas organizadas en la ciudad de Puerto Aysén por *SalmonChile* y sus empresas asociadas en la Región abiertas no sólo a sus trabajadores sino a la comunidad. En ese momento, yo ya tenía acceso a la empresa GranSalmón<sup>7</sup>, una de las empresas con operaciones en la región, que me abrió sus puertas. La delegación de GranSalmón para participar en la fiesta debía viajar cerca de 4 horas hasta Puerto Aysén y estaba integrada por dos grupos: uno de mujeres y niños de la escuela que participarían en la campaña “Playas Limpias” y otro, el equipo de futbolito que participaría en un torneo inter-empresas y al que yo había sido invitado por los propios trabajadores y técnicos.

Anticipando mi participación en el festival como futbolista de GranSalmón, aproveché de contactar telefónicamente a Bernardo y solicitar autorización para asistir y registrar los otros eventos del festival y, además, entrevistar al Presidente de la gremial que venía desde Santiago. Así es como llegué a las oficinas de SalmónChile en Aysén en medio de una marea de actividad que tenía a su pequeño equipo (una secretaria, una periodista y un auxiliar) trabajando y corriendo para organizar el evento del año. En ese contexto, subiendo y bajando de su camioneta, Bernardo se dio tiempo para conversar conmigo (primer encuentro de muchos otros que incluyeron entrevistas *in extenso*). Joven ingeniero pesquero, es el encargado de esta oficina regional. Parece ser un tipo que siempre está en movimiento, aunque disponible e interesado para conversar sobre su trabajo. Lo suyo son las relaciones públicas. Vive en la Región hace ya algunos años y se declara absolutamente comprometido con el proyecto de visibilizar

---

<sup>7</sup> El nombre de la empresa ha sido cambiado en respeto a un pacto de confidencialidad de la información.

los efectos positivos de la acuicultura a la comunidad.

Tras conocerlo, todo lo que estaba pasando me pareció más fácil de interpretar. Estaba en medio de un interesante evento: el despliegue práctico de acciones de Responsabilidad Social Corporativa<sup>8</sup>. En las calles de la ciudad destacaba el color naranja (color salmón), afiches, carteles colgados en la avenida principal, gorros naranjos, muestra gastronómica con concurso culinario y degustación pública, etc.

El momento tenía una intención clara: además de todas las actividades recreativas y competitivas se pretendía aprovechar el espectáculo final (festival de la canción y cierre con un par de artistas de fama nacional), con la presencia de muchos trabajadores y trabajadoras de la industria y sus familias, vecinos y algunas autoridades para hacer un balance de todas las actividades sociales y en beneficio de la comunidad que realizaba la oficina de *SalmonChile* en Aysén: donación de casetas de protección contra la lluvia (paraderos de buses), donación de cuadernos y material escolar para las escuelas, una campaña de limpieza de playas (básicamente de los mismos desechos generados por la acuicultura), orquesta juvenil, programa radial el “Salmón con Acento”, etc. Diría que en términos de asistencia el evento fue un éxito. La gente, los futbolistas, las trabajadoras y sus hijos, los empleados y los vecinos, ellos... creo que ellos solo querían divertirse.

## PROCESOS DE INTERVENCIÓN: REDEFINICIÓN A PARTIR DE LAS PRÁCTICAS SOCIALES

La pregunta básica para entender por qué estos tres relatos pueden ser de interés más allá del posible capricho del investigador es: ¿Qué tienen en común estos encuentros? De hecho, mi primera impresión tras el terreno fue que ellos pertenecen a entidades que entienden, organizan y practican

---

<sup>8</sup> El concepto más utilizado en Chile es el de Responsabilidad Social de la Empresa (RSE). Aquí se amplía al de Responsabilidad Social Corporativa, porque en este caso involucra las actividades de una organización que representa a varias empresas.

el desarrollo en términos absolutamente distintos y, quizás, analíticamente era más correcto tratarlos separadamente y no como una situación social común: dos de ellas como diferentes estrategias orientadas al desarrollo de una actividad exportadora y otra en función mimética con otros servicios del Estado, orientada al desarrollo comunitario y superación de la pobreza.

Sin embargo, más tarde, identifiqué al menos tres aspectos que me permiten analizarlos como las múltiples manifestaciones de un mismo fenómeno:

*nominal*: a través de las continuas referencias a las Alianzas Público-Privadas (en adelante APP) que autoridades políticas y empresariales realizan en los medios para referirse a éstas y otras organizaciones;

*metodológico*: a través de la idea de que estos actores se articulan en un espacio social con ciertas características culturales, prácticas administrativas, mediaciones simbólicas, normas, etc., que son más inteligibles para sus miembros al ser producidas en un campo de interacción espacial y temporal de proximidad, lo que anteriormente ya he presentado como el campo medio de análisis y;

*conceptual*: porque pueden ser definidos negativamente a partir del grado de ausencia del Estado y la imposibilidad de evaluarlas como organizaciones de intervención política en el sentido clásico de la responsabilidad de la autoridad pública. En otras palabras, los límites de lo público y lo privado aparecen difusos.

¿Cómo podemos, entonces, conceptualizar estas nuevas formas de organizar los procesos de intervención? ¿Qué marcos de interpretación nos permiten entender las cambiantes formas que va adquiriendo el desarrollo y al mismo tiempo incorporando los significados de estos cambios para los propios actores? ¿En qué aspectos los ejemplos mencionados nos obligan a replantear el dominio de lo público y la participación de lo privado en procesos de intervención?

En búsqueda de respuestas se presenta, brevemente, las discusiones en torno al concepto de APP y sus consecuencias para el desarrollo y se revisan otros tres posibles marcos de interpretación encontrados en el tratamiento de fenómenos similares en literatura de la sociología y antropología del desarrollo y las ciencias políticas europeas y americanas. La implicancia del cruce entre los aspectos metodológicos

y teóricos delineados más arriba con las diferentes epistemologías de lo público y lo privado presentadas a continuación, aunque no exhaustivas, nos deberían permitir crear un marco más apropiado de interpretación para situar y entender la organización de estas prácticas a partir de cada caso y de acuerdo a su detallada descripción empírica.

Debo advertir que cada una de ellas presenta puntos de vista epistemológicos y posiciones ontológicas distintas que resultan imposibles de analizar en detalle en este trabajo. Por ello, tras presentar estas opciones, me muevo en el siguiente punto a una interpretación personal pero muy inspirada por una colección de ensayos editada por Jeff Weintraub y Krishan Kumar (1997), y por el capítulo sobre la esfera pública y la esfera privada de Hannah Arendt en *La condición humana* (1958). A partir de estas lecturas y la evidencia empírica, elaboro una opción analítica a partir de lo que considero puede ser una ventajosa forma de articulación con los casos presentados pero, sobre todo, de volver a situar lo social al centro del debate.

#### ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS: DESDE EL VOLUNTARIADO A LA PRIVATIZACIÓN

Podemos decir que la metáfora de moda para interpretar estos cambios, aunque nada de obvia, es la de Alianzas Público-Privadas<sup>9</sup>. El neologismo es cada vez más frecuente en los discursos de presidentes, ministros, secretarios de Estado, empresarios, representantes de fundaciones y algunos grupos ciudadanos en Chile y Latinoamérica, y aunque no particularmente centrado o ilustrado en instituciones de desarrollo rural, debemos entenderlos como parte de un fenómeno creciente y extendido.

La mayor parte de la literatura crítica sobre APP se ha desarrollado en inglés, particularmente en Gran Bretaña, por una sencilla razón: su origen se encontraría en la temprana liberalización y privatización llevada a cabo por Margaret Thatcher, pero especialmente porque la tendencia persistió y se ha extendido durante los gobiernos del laborismo, lo que de alguna manera se ha legitimado conceptualmente a partir de las ideas sobre gobierno y administración pública del *New Public Management* (Nueva Gestión Pública) (Bovaird 2004, Flinders 2005). Flinders ha definido las

---

<sup>9</sup> En la literatura anglosajona se encuentra bajo el nombre de *Public-Private Partnership* y frecuentemente se refieren a ellas bajo las siglas PPP.

APP: “como una relación de riesgo compartido entre los sectores público y privado basada en la aspiración común de llevar a cabo un determinado resultado de política pública” (2005: 216).

De manera muy sintética podría decirse que las APP se enmarcan dentro de una tendencia que apunta a pasar de un modelo de lo público como gobierno a uno centrado en la gobernanza<sup>10</sup>. ¿Y qué es gobernanza? Nada mejor para entender el tenor de la discusión acerca de este concepto-metáfora que citar la definición de Joan Prats, editor de la revista digital *Gobernanza*, del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya:

(E)n Europa, ha ido emergiendo un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la **calidad de la interacción** entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global (2005; énfasis del autor).

Volveremos sobre el concepto de gobernanza más adelante; no obstante, en general hay una mirada de recelo y suspicacia hacia las APP dado que ellas han florecido en gobiernos neoliberales y son vistas ahora como parte de las estrategias de buen gobierno recomendada por una serie de organismos multilaterales y diversos como el Banco Mundial, PNUD y la OMS (McDonald y Ruiters 2006). Debido a ello, las APP son vistas como “Caballo de Troya del neoliberalismo” (Miraftab 2004), “pacto Faustiano de imprevisibles consecuencias” (Flinders 2005) y/o mecanismos velados de privatización del Estado (McDonald y Ruiters 2006). Aunque también hay visiones que plantean exactamente lo contrario, e ilustrados con ejemplos específicamente sacados de zonas rurales, ven en estas alianzas mecanismos que aumentan la presencia e intervención del Estado a partir de nuevas formulaciones (Edwards *et al.* 2001).

En lo que todos concuerdan es en la dificultad de establecer una taxonomía clara, porque en la práctica las APP son de un amplio rango que va desde la externalización de servicios requeridos por oficinas públicas (desde limpieza de oficinas hasta mantenimiento de sistemas

---

<sup>10</sup> Neologismo adaptado desde el inglés *Governance*, pero ya aceptado por la Real Academia Española.

informáticos), traspaso de servicios sociales fundamentales como sistemas de administración de salud, concesiones para la construcción de infraestructura, co-administración de empresas públicas, hasta la cesión de ciertos servicios comunitarios a ONGs y servicios de voluntariado.

¿Pueden calificarse las tres organizaciones presentadas en este artículo como APP? Sí, si el criterio utilizado es tomar en serio su autodeclarada organización regida por criterios privados pero con objetivos y acciones de interés público. O quizás por el simple hecho de que los propios representantes de estas organizaciones, según conveniencia, las han llamado APP en algún momento, avalados, además, por diversas autoridades del Estado que las reconocen como formas de cooperación entre sector público y privado<sup>11</sup>. El nombre ya existe y es usado ampliamente, aunque no necesariamente de manera reflexiva, por distintos actores.

Sin embargo, el punto crítico que transforma esta categoría en algo problemático es que la literatura y los analistas tienden a excluir aquellas relaciones entre Estado y privados como alianzas cuando no están especificadas en un contrato. De acuerdo a esta visión, serían los términos contractuales los que definen el carácter, duración y condiciones de estos acuerdos y, sobre todo, la clara delimitación de la responsabilidad política en el servicio prestado, lo que actualmente es uno de los mayores problemas de legitimidad de este mecanismo.

Siguiendo esta línea de argumentación conceptualmente rigurosa, la única que podría clasificar como APP de nuestros ejemplos sería *Fundación Chile*, pues se origina en un contrato limitado al aporte de capital entre dos socios, uno de ellos el gobierno. *Servicio País* no calificaría, considerando que es un programa cuyos creadores tuvieron un mandato limitado mientras estuvo constituida como Comisión asesora de la Presidencia. No obstante, algunos autores, en una definición menos centrada en lo contractual y más en sus resultados, sitúan al *Servicio País* como ejemplar dentro del esquema de programas de voluntariado y participación civil en el desarrollo latinoamericano (Johnson *et al.* 2004, Tapia 2004). *Salmon Chile*, como tal, es una institución privada de corte empresarial, sin embargo, en algunos casos establece contratos temporales con autoridades locales para la materialización de

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, en el reciente discurso de celebración de los 30 años de *Fundación Chile*, el actual Ministro de Hacienda del Gobierno de Bachelet, Andrés Velasco, se refirió a ella como “un gran ejemplo de colaboración pública-privada” (Noticia publicada el 19/10/2006 en *Aquanoticias*).

ciertas ayudas y programas.

Mi argumento para demostrar lo inadecuado de este marco si queremos entender las intervenciones en medios rurales y regionales es más simple si para ellos consideramos a los actores de mis relatos: En el caso de Renato y *Servicio País*, ¿podemos limitar la influencia de este programa al período en que sus agentes permanecen activos dentro del programa? ¿No es acaso el efecto más interesante el ver cómo los actores desarrollan estrategias y aprovechan las coyunturas para consolidarse como agentes del desarrollo (local) en otras instituciones (ej.: municipalidad)? En el caso de Osvaldo y *Fundación Chile*, ¿podemos entender la efectividad de los servicios prestados sin considerar la creación de relaciones sociales como posible causa y efecto de su legitimidad como experto? Por último, con Bernardo y *SalmonChile*, ¿podemos clasificar las relaciones entre empresa y comunidad (mercado/sociedad civil) como relaciones entre privados sin consecuencias de interés público? ¿Cómo tratar analíticamente las intervenciones del sector empresarial cuando ellas encuentran apoyo en grupos ciudadanos? Finalmente, y aplicada a todos los casos, ¿podemos evaluar las motivaciones de servicio público, capacidades de sus agentes y calidad de sus acciones exclusivamente en términos de su adscripción a una institución pública o una privada?

Lo claro es que las APP son un concepto rebatido y resistido principalmente porque están definidas en relación al Estado, lo que aumenta la tensión a la hora de entenderlas como una consecuencia del Estado mínimo neoliberal. Sin negar esta tensión, quizás llega el momento de reconocer que lo que está detrás de estos procesos es un inadecuado entendimiento de lo público y lo privado.

## INSTITUCIONES AMBIGUAS: AUTORIDAD PÚBLICA Y LA COTIDIANA LUCHA POR LA LEGITIMIDAD

Otra forma muy reciente e interesante de problematizar la dicotomía público/privado es la propuesta por el danés Christian Lund en una reciente compilación de estudios del desarrollo que estaba centrada en casos africanos (Lund 2006a). Lund propone el término de instituciones ambiguas<sup>12</sup> como una metáfora más flexible y orientada a visibilizar la

---

<sup>12</sup> Traducción y adaptación del término original *Twilight institutions* (Lund 2006a).

existencia de estas zonas de indefinición institucional. En sus propias palabras: “Son instituciones que operan en la ambigüedad entre el Estado y la sociedad, entre lo público y lo privado” (Lund 2006b).

Lo más relevante de este enfoque es su llamado a relativizar el énfasis en el estudio de las características de las organizaciones en relación al Estado y, en cambio, concentrar los esfuerzos en entender los procesos locales y cotidianos de formación de autoridad pública. En otras palabras, no desconoce al Estado, sino que es una invitación a reconocerlo y, por lo tanto, definirlo a partir de las prácticas y procesos que permanentemente están generando nuevas formas institucionales y negociando el reconocimiento de la autoridad pública. Es por lo tanto un llamado al empirismo para ampliar el entendimiento de la acción pública de ciudadanos, líderes u otros actores.

Las metodologías propuestas por Lund y los autores de esta compilación para describir cómo estas instituciones ambiguas se forman y son reconocidas “desde abajo”, son afines e inspiradas en extensos trabajos sobre cambio social realizado por una parte de la sociología y antropología del desarrollo anglo-holandesa contemporánea a través del llamado *análisis orientado al actor*<sup>13</sup> de Norman Long y sus colaboradores (Long 1992, Arce y Long 2000, Long 2001) y la francófona, desarrollada en la *lógica del entretrejado social*<sup>14</sup> del antropólogo Jean-Pierre Olivier de Sardan (Olivier de Sardan 2005). A continuación, se presenta una breve explicación de las ventajas del análisis orientado al actor como marco para reinterpretar los procesos de intervención.

## DE-CONSTRUYENDO PRÁCTICAS DE INTERVENCIÓN: ABRIENDO LA CAJA NEGRA

El enfoque orientado al actor de Norman Long es, esencialmente, metodológico y no teórico. Sin embargo, su posición epistemológica es clara y decisiva para una generación de científicos sociales del desarrollo: el significado de la acción social y las prácticas sociales están

---

<sup>13</sup> Adaptado del Inglés *Actor-oriented Approach*. Extensamente trabajado por Norman Long, Alberto Arce, sus colegas y estudiantes del Departamento de Sociología del Desarrollo Rural en la Universidad de Wageningen, Holanda.

<sup>14</sup> Adaptado del Inglés *Social entanglement logic*. Olivier de Sardan ha desarrollado su trabajo desde el CIDA.

indisolublemente ligadas a las complejidades de la vida cotidiana y las situaciones particulares en que ellas ocurren y, por lo tanto, nuestro entendimiento del cambio social dependerá y será un efecto de la capacidad de interpretar por medios etnográficos las formas de vida, el conocimiento y en último término reconocer la agencia de los actores en una situación social dada. En esta perspectiva, las realidades son múltiples y exactamente por estas diferentes formas de entender la vida cotidiana y los proyectos de desarrollo es que se generan conflictos y choques de intereses, conocimientos y formas de vida.

Metodológicamente, propone una serie de conceptos-metáforas que han permitido de-construir los procesos de intervención para demostrar que ellos generalmente fallan al intentar imponer visiones hegemónicas y planificadas del desarrollo sin considerar la diversidad de estrategias, formas de vida y heterogeneidad de los actores involucrados. Muchos de sus trabajos se han centrado en desmitificar la supuesta consistencia monolítica de los proyectos de desarrollo en Latinoamérica a partir de descripciones detalladas de las relaciones y prácticas entre agentes del Estado, burócratas, líderes, científicos, ONGs y varios actores locales, para dar vida a la compleja trama social de la que están compuesta estos procesos (Arce y Long 1992, Arce 1993).

Una de las herramientas más interesante para las cuestiones planteadas en este artículo es el concepto de *interfaz* entendido como la descripción de una arena de encuentro entre actores que disputan distintos intereses sobre un proceso de intervención. El análisis de interfaz ha sido ampliamente trabajado en investigación empírica, no obstante, nunca se ha considerado para cuestionar los límites y alcances de la intervención a partir de la legitimidad que los propios actores entregan a lo público y lo privado en una determinada situación. En otras palabras, tras la de-construcción nos quedamos con los fragmentos pero nadie se aventura a reconstruir analíticamente (y menos empíricamente, pues la vida social nunca se detiene) las consecuencias sino teóricas al menos conceptuales de nuestra propia de-construcción.

El sentido de esta crítica no es buscar elementos normativos o programáticos sino que, al contrario, enfatizar que en el mantenimiento de la diversidad y pluralidad también hay que avanzar nuevas formas creativas desde las ciencias sociales para ir reposicionando una agenda que mantenga al centro la vida social. ¿Qué alternativas tenemos para esa reconstrucción?

## TEORIZANDO LA DICOTOMÍA PÚBLICO/PRIVADO

Los sociólogos Jeff Weintraub y Kishan Kumar organizaron una compilación para presentar las distintas perspectivas con que la dicotomía público/privado es tratada en las ciencias sociales y políticas occidentales (Weintraub y Kumar 1997). El propio Weintraub, en su contribución, presenta un excelente marco que sintetiza notablemente cuatro formas principales de distinciones encontradas en la teoría:

I. El modelo economicista liberal, muy extendido hoy en día en esferas de tomas de decisiones, instancias legislativas y análisis de políticas, que básicamente establece una oposición de lo público/privado como administración del Estado/economía de mercado.

II. El enfoque republicano clásico que entiende el dominio público en términos de la comunidad política y ciudadanía, analíticamente separado de la administración del Estado y el mercado.

III. El enfoque que entiende lo público como una esfera fluida y polimorfa de sociabilidad y lo privado como espacios de domesticidad (el punto va a ser desarrollado más extensamente en la próxima sección).

IV. Los enfoques provenientes de la crítica feminista (o una parte de ella) que cuestiona la construcción de la esfera de lo privado en lo doméstico y la familia y como contraparte lo público en el mercado y el Estado (Weintraub 1997).

El autor señala con claridad que no es posible, ni es su intención, establecer un juicio universal respecto a su valor o sobre cuál de ellos es más correcto, sino demostrar que se trata de construcciones socio-históricas que sin embargo generan enormes consecuencias políticas sobre la manera en que entendemos y ‘ordenamos’ la sociedad. No obstante lo anterior, Weintraub desarrolla cierta inclinación por entender las mediaciones que se dan entre estas distinciones en términos de sociabilidad. ¿Cuál puede ser la ventaja de privilegiar ese marco de interpretación en el contexto de procesos de intervención? Ese es el tema de la siguiente sección.

## **POLÍTICAS COMO CURSOS DE ACCIÓN Y LO PÚBLICO COMO SOCIABILIDAD**

El primer paso para una propuesta que vuelva a situar lo social en nuestros marcos de interpretación es definir los procesos de intervención como decisiones estratégicas construidas colectivamente con una supuesta intencionalidad y una manifiesta dirección –una visión sobre el desarrollo– pero que se materializan de manera ambigua a través de cursos de acción que van siendo ajustados a la situación por los agentes una vez que éstos se ven envueltos por la multiplicidad de realidades de la vida social que les corresponde intervenir.

Es muy importante enfatizar que, a diferencia de las claras definiciones de las misiones institucionales, las intervenciones en la práctica son ambiguas y muchas veces contradictorias. Son los actores de carne y hueso quienes van interpretando, redistribuyendo y negociando cotidianamente la intención, dirección y el poder con y sobre otros actores.

Expresado en otras palabras, si intervención resulta ser la permanente negociación por parte de los actores de los ámbitos de acción entre lo público y lo privado, la contingente (re)definición de sus límites en cada situación social, entonces, las políticas públicas pueden entenderse como los cursos de acción específicos seguidos en un determinado momento por un conjunto de actores para poner en práctica acciones, medios y estrategias de lo que se desea como un bien colectivo.

El cambio social, en este sentido, no es evolutivo ni progresivo, coexiste con otras formas locales de entender estabilidad y cambio. Esta tensión, y este es mi argumento, puede ser estudiada a partir de la redefinición de lo que se considera de interés público en cada intervención, pero ello sólo es viable cuando se registran aquellas prácticas sociales que posibilitan, contestan o sancionan la acción de otros. En este sentido el evento conflictivo, aunque interesante como signo de controversia, no constituye necesariamente una verdadera situación de cambio y su influencia puede ser aislada y mediada por otros actores y fuerzas. De ahí la importancia metodológica de estudiar prácticas y no conflictos.

Aún cuando este trabajo problematiza la visión dicotómica de la relación público/privado, tampoco entiende su negociación como la definición de una frontera dentro de un continuo que va de lo más público a lo más privado y viceversa, sino como las dos caras de una misma moneda. Cada situación tiene potencialmente una connotación pública y expresiones de intimidad. La diferencia es que los actores no echan al

aire la moneda para que caiga cara o cruz, público o privado, pues ello no depende de las probabilidades como en el ejemplo de la moneda, sino de la movilización de símbolos de poder y medios de coerción (leyes, dinero, incentivos, títulos profesionales, etc.), de la legitimidad o rechazo en la creación de autoridad y, en último término, descansa en la construcción de espacios de sociabilidad que posibiliten todo lo anterior.

Las políticas no bajan desde el cielo a la tierra (del gobierno a una isla patagónica) sino a través de una mediación socio-técnica que permite la construcción de relaciones con agentes, expertos, símbolos, dinero, medios de transporte etc. Todos aspectos de tal dinamismo que la dicotomía público/privado jamás podrá captar.

En este caso, la acción política no es redistribuida por decreto, ni como efecto del neoliberalismo, ni por el sobrevalorado concepto de gobernanza, sino por la combinación contingente y creativa de cursos de acción y sociabilidad. Los cursos de acción son específicos pero contingentes y sujetos a revisión y cambio. La sociabilidad como prácticas que definen espacios (públicos) de encuentro, redefine las relaciones de solidaridad, autoridad y poder.

En mi relato, los efectos de *Servicio País*, aunque contingentes, son más duraderos que el propio programa porque la influencia sobre lo público es capturada en nuevas formas cuando los jóvenes profesionales se perpetúan en otras instituciones del desarrollo local (municipalidad, ONGs, etc.), lo que sin embargo no sería posible sino fuera por la experiencia vivida dentro del programa. Por otra parte, el reconocimiento de su legitimidad como agentes por parte de los miembros de la comunidad no va a depender exclusivamente de su desempeño técnico sino también de sus habilidades sociales para crear lazos y redes de acción.

El prestigio de *Fundación Chile*, institución paradigmática del desarrollo exportador chileno, se debe parcialmente al buen nivel técnico de su equipo profesional y a su capacidad de mantener una visión del desarrollo económico centrado en la innovación tecnológica de sectores exportadores. Sin embargo, la historia no contada es que esa elogiada capacidad adaptativa de sus equipos depende de una relación de ida y vuelta entre sus profesionales de terreno y los profesionales, trabajadores y anónimos innovadores desde aquellas actividades que les toca apoyar. La construcción de lo público, como el bien colectivo deseado, presenta otros tipos de conflicto al interior de estas redes pues se basan en prácticas de co-creación de objetos tecnológicos.

*SalmonChile*, bajo un esquema clásico de interpretación no sería

analizada como intervención de interés público, sin embargo, la responsabilidad social corporativa, que hasta hace poco era un concepto académico liberal luego tratado como una partida menor del presupuesto de *marketing* de las empresas, ha empezado a ser demandado como un derecho (¿bien público?) por parte de autoridades y grupos locales. Ya sea para financiar alguna obra de infraestructura menor, actividades recreativas y culturales, equipamiento escolar etc. La gente ve en ella, una alternativa más donde golpear la puerta a la hora de pedir dinero para actividades definidas de interés público por un colectivo. No hay ingenuidad por parte de los 'locales' pero, a diferencia del Estado, tampoco obligación por parte de las empresas.

La articulación de estas tres formas de organización o, desde una perspectiva metodológica, de estos campos sociales semi-autónomos, no se da necesariamente a través de relaciones interpersonales o contacto directo entre sus agentes, sino cuando sus representantes se reconocen como interviniendo (actuando) en un mismo espacio público: en este caso, la región. La región, así entendida, es ese espacio público imaginado por todos - locales y agentes externos, investigadores y políticos - como una entidad de campo medio sujeto a intervención colectiva para garantizar el bien público. Lo importante es entender que la gente sueña y vive distintas regiones y no sólo una.

## ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

La interpretación que se ha ensayado en este capítulo no corresponde a un análisis de las instituciones, sino que surge como reflexión sobre las formas emergentes de organizaciones para la intervención encontradas durante trabajo de terreno en la Región de Aysén, y lo adecuado o no de los marcos teóricos presentados para su explicación.

Si bien hay un ejercicio reflexivo y una propuesta para reconceptualizar nuestro entendimiento de las intervenciones, a partir de las disputas y acuerdos entre actores para definir el espacio y objeto de lo público y privado, ello no representa una fórmula universal sino contingente y localizada a partir de los encuentros cotidianos de los agentes de intervención con otros actores locales, y de cómo las relaciones que se establecen van, al mismo tiempo, constituyendo y enmarcando la organización de sus futuras prácticas.

Aún cuando esquemáticamente podríamos hablar de una gradiente en la formación de la ecuación público/privado cuando es

entendida como Estado/mercado o Estado/sociedad civil, lo claro es que tanto las visiones estatistas como aquellas versiones más neoliberales del Estado mínimo, son inadecuadas para entender la contingente y localizada definición de lo que se considera bien público sujeto a intervención. En este sentido el concepto de Alianzas Público-Privadas resulta insuficiente para explicar las formas emergentes y las dinámicas sociales que genera. Lo pertinente es repensar el rol del Estado, la sociedad civil y el mercado no como agentes causales sino como efectos de relaciones sociales.

Por otra parte, afirmar que los límites de lo público y lo privado son sujetos a negociación permanente (además de histórica y culturalmente diversas) no debe entenderse como una mirada relativista sino relacional, es decir que nuestro entendimiento de la vida social y sus conflictos no pueden ser mirados desde una perspectiva única. Debemos concentrar nuestros esfuerzos en describir esa diversidad desde variados ángulos y analizar cómo se articulan, por lo tanto estar atentos a renovar permanentemente nuestra batería conceptual para acercarnos a la cambiante naturaleza de la organización social.

Se propone un marco tentativo para explorar una agenda de investigación al respecto: la descripción empírica de los procesos de intervención y la implementación de políticas como cursos de acción que ocurren en un campo social semi-autónomo definido (una organización, una localidad), eventualmente, su articulación con otros campos en un campo medio, espacio político o institucional de relaciones sociales (una región, una ciudad) y el despliegue de las tensiones y conflictos a partir de la negociación de los alcances de la intervención (los límites de lo público y lo privado), entendido como una relación dialéctica entre espacios de sociabilidad que permiten la construcción de lo colectivo y espacios de intimidad e individualización.

Esta parte del libro es también un llamado a ejercer nuestro rol crítico o reflexivo *ex post facto*, tras nuestro encuentro con los actores y las realidades que nos interesan. Poner énfasis en el viaje etnográfico como metáfora, nos permite manejar flexiblemente la contingencia para balancear la intencionalidad del investigador con la fluidez del encuentro social. Pienso que sólo una vez que seamos capaces de liberarnos de ciertos prejuicios y rigideces disciplinarias, especialmente nuestra tendencia a establecer categorías a priori, podremos finalmente tomar en serio la multiplicidad de realidades en que está inmersa la vida social. No se entienda esto último como un llamado a abandonar la perspectiva crítica, pero no debemos condenar las formas incipientes de lo social por nuestras

propias limitaciones disciplinarias.

Quizás la perspectiva de desdibujar los contornos cómodos de una dicotomía confusa pero aceptada -público / privada-, puede generar sentimientos de precariedad e ingobernabilidad en algunos; sin embargo, también puede convertirse en una oportunidad de revisar nuestro entendimiento de la democracia, la participación y la responsabilidad política. Si nos dejamos sorprender, quizás encontraremos que en vez de anarquía hay trazas de coexistencia, autogestión y oportunidades, no sólo a través de la instituciones sino en y desde el ejercicio de la propia ciudadanía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Amtmann, C. y G. Blanco. 2002. "Expansión transnacional y nueva ruralidad: Conflictos del sector lechero en el sur de Chile". *Los espacios sociales y la organización de la agricultura*. Bendini, M. y N. Steimbregger. Buenos Aires: La Colmena.
- Arce, A. 1993. *Negotiating agricultural development: Entanglement of bureaucrats and rural producers in Western Mexico*. Wageningen Agricultural University of Wageningen.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Re-approaching Social Development: A Field of Action between Social Life and Policy Process". *Journal of International Development* 15: 841-861.
- Arce, A. y N. Long. 1992. "The dynamics of knowledge: Interfaces between bureaucrats and peasants". *Battlefields of Knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*. Long, N. y A. Long. London & New York: Routledge.
- Arce, A. y N. Long. 2000. "Reconfiguring modernity and development from an anthropological perspective". *Anthropology, Development and Modernities: Exploring Discourse, Counter-tendencies and Violence*. Arce, A. y N. Long. London: Routledge.
- Arendt, H. 1958. *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Booth, D. 1994. "Rethinking social development: an overview". *Rethinking social development: theory, research & practice*. Booth, D. London: Longman Scientific & Technical.
- Bovaird, T. 2004. "Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice". *International Review of Administrative Sciences* 702: 199-215.
- Cordua, J. 1994. "Innovación en la transferencia de tecnología: La experiencia de la Fundación Chile". *Espacios* 151. Encontrado en <http://www.revistaespacios.com/a94v15n01/100941501.html>
- De Grammont, H. C. 2004. "La nueva ruralidad en América Latina". *Revista Mexicana de Sociología* 66 (número especial): 279-300.
- Edwards, B., M. Goodwin, S. Pemberton y M. Woods. 2001. "Partnerships, power, and scale in rural governance". *Environmental Planning C: Government and Policy* 19: 289-310.
- Flinders, M. 2005. "The Politics of Public-Private Partnerships". *The British Journal of Politics & International Relations* 72: 215-239.
- Giarraca, N. 2001. *¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.

- Gómez, S. 2002. *La Nueva Ruralidad: ¿Qué tan nueva?* Valdivia & Santiago: Universidad Austral de Chile / Lom Ediciones.
- Johnson, L., C. Benítez, A. M. McBride y R. Olate. 2004. *Voluntariado juvenil y servicio cívico en América Latina y el Caribe: Una posible estrategia del desarrollo económico y social*. St. Louis: Centro para el Desarrollo Social, Universidad de Washington.
- Kay, C. 2001. "El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades". *Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina*. García Pascual, F. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación / Universidad de Lleida.
- Knorr-Cetina, K. 1981. "Introduction: the micro-sociological challenge of macro-sociology: towards a reconstruction of social theory and methodology". *Advances in Social Theory and Methodology: Toward an integration of Micro- and Macro-Sociologies*. Knorr-Cetina, K. y A. Cicourel. London: Routledge & Kegan Paul.
- Latour, B. 2005. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Net work-Theory*. New York: Oxford University Press.
- Long, N. 1992. "From paradigm lost to paradigm regained?". *Battlefields of Knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*. Long, N. y A. Long. London & New York: Routledge.
- Long, N. 2001. *Development Sociology: actor perspectives*. London: Routledge.
- Lund, C. 2006a. "Twilight Institutions: An Introduction". *Development and Change* 374: 673-684.
- Lund, C. 2006b. "Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics". *Development and Change* 374: 685-705.
- McDonald, D. y G. Ruiters. 2006. *Teorizando la privatización: Contribución al desarrollo de una perspectiva de investigación crítica*. TNI / Public Services Internatinal Research Unit PSIRU.
- Miraftab, F. 2004. "Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neo liberal Development?" *Journal of Planning Education and Research* 24: 89-101.
- Moore, S. F. 1978. *Law as Process. An Antrophological Approach*. Hamburg: LIT Verlag.
- Olivier de Sardan, J. P. 2005. *Anthropology and Development. Understanding Contemporary Social Change*. London & New York: Zed Books.

- Pérez, E. y J. M. Sumpsi. 2002. *Políticas, instrumentos y experiencias de Desarrollo Rural en América Latina y Unión Europea*. España: Fodepal, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, AECL.
- Prats, J. 2005. "Pero ¿Qué es la gobernanza?" *Revista Gobernanza* 17 <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14352&art=14369>
- Schatzki, T. 1996. *Social Practices. A Wittgensteinian Approach to Human Activity and the Social*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2003. *The Site of the Social: A Philosophical Account of the Constitution of Social Life and Change*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Tapia, M. N. 2004. "Civic Service in South America." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 334: 148S-166S.
- Våge, O. K. 2005. "El Desarrollo de la Salmonicultura en Chile entre 1985-2000". *Masteroppgåve* 162.
- Weintraub, J. 1997. "The Theory and Politics of the Public/Private Distinction". *Public and Private in Thought and Practice. Perspectives on a grand dichotomy*. Weintraub, J. y K. Kumar. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Weintraub, J. y K. Kumar. 1997. *Public and Private in Thought and Practice. Perspectives on a grand dichotomy*. Chicago & London: The University of Chicago Press.

# **La política pública de las concesiones forestales y la ruralidad en el Petén, Guatemala.**

El caso de las localidades Macanché,  
Ixlú, El Remate y El Caoba

**Oscar A. López Rivera**

## INTRODUCCION

### *La problemática*

Dos grandes procesos sociopolíticos motivaron la elaboración del presente capítulo. El primero se refiere a que la construcción social del territorio en la región selvática de El Petén, al norte de Guatemala, ha seguido dinámicas muy particulares que lo diferencian relativamente de las otras regiones del país. Es el segundo departamento con saldos positivos de la migración interna; su territorio ha actuado como foco de atracción de poblaciones que llegaron buscando tierras. Desde el término de la guerra, en su interior conviven localidades integradas por ex soldados del ejército y localidades conformadas con ex miembros de las guerrillas, poblaciones que fueron desarraigadas por la violencia político militar y varias asociaciones de ex Patrulleros de Autodefensa Civil (PAC). Por su condición de departamento selvático y fronterizo, se ha desarrollado gran actividad de narcotráfico y crimen organizado.

El segundo, es el proceso de consecución y funcionamiento de las concesiones Forestales en el Petén. Éstas derivan de la política pública que posibilita la gestión comunitaria de reservas forestales, pero, a la vez, son un fenómeno socio organizativo y político relativamente nuevo. Llevan aproximadamente 8 años de estar vigentes, y cubren una de las áreas más grandes de bosque certificado con manejo comunitario, a nivel mundial .

La gestión de las reservas forestales ha implicado una trama de *procesos socio organizativos y de relacionamiento institucional*, en localidades cuyas poblaciones mantienen vínculos con el uso y aprovechamiento del

recurso forestal.

Una de esas concesiones es la concesión forestal Las Ventanas, la cual fue concesionada a la Sociedad Civil Asociación Árbol Verde, instancia a la que se encuentran articulados algunos pobladores de nueve pequeñas localidades.

Esos grandes referentes motivaron analizar la relación entre las políticas de concesiones forestales y la configuración de la ruralidad en la micro región formada por las cuatro comunidades más grandes que pertenecen a la Asociación Arbol Verde: Macanché, Ixlú, El Remate y El Caoba.

De manera particular, se abordó una problemática definida por los siguientes cuestionamientos: ¿Cuál ha sido la relevancia que ha tenido y está teniendo la concesión forestal Las Ventanas en la dinámica económica y socio organizativa de esas localidades? La ruralidad en esas localidades, ¿está o no siendo permeada por la gestión comunitaria de la concesión forestal las Ventanas? En tanto que estas son localidades que, al mismo tiempo, han Estado estrechamente vinculadas al principal centro urbano de El Petén y, además, se encuentran ubicadas en un territorio de fácil tránsito a la frontera con Belice y a los parques arqueológicos Tikal y Yaxhá.

### *Aspectos metodológicos*

Para esclarecer dicha problemática, se tomó como punto de partida una noción operativa de ruralidad. La cual fue entendida como las formas de vida que están desarrollando y reproduciendo de manera diferenciada los habitantes de localidades estrechamente vinculadas con los recursos y ambientes naturales, dichas formas de vida incluyen prácticas productivas y de consumo para la supervivencia y para la creación permanente de sus medios materiales y sociales de vida, modelos de comportamiento y relacionamiento social, así como procesos y formas socio organizativas e institucionales.

Adopto el concepto de ruralidad como noción más amplia que el término rural, el cual, convencionalmente se ha venido entendiendo como espacio o ámbito opuesto al Urbano por sus características físico territoriales, o por la baja densidad demográfica en un espacio territorial, en contra posición a la mayor concentración y densidad demográfica, así como por la mayor concentración de obra construida y disposición de servicios en los centros urbanos. Para ello, sigo la idea de Tonnies que

diferencia comunidad y ciudad por patrones comunes que se vuelven específicos y dan identidad relativa al comportamiento y relacionamiento social, condicionados por la intensidad de la interacción social y por las formas institucionales que las regulan. Pero además admito que la ruralidad también se configura por su permanente y estrecho relacionamiento con los modos de vida urbanos. De manera que urbanidad y ruralidad se configuran y reconfiguran en una implicación mutua.

Los referentes empíricos en que se basa el análisis, están constituidos por datos iniciales del trabajo de campo para la investigación. La configuración social de la ruralidad en el Petén, el caso de las comunidades Macanché, Ixlú, El Remate y El Caoba; la cual se está realizando en el marco de una tesis doctoral de Sociología Rural, dentro del Programa Nuffic del consorcio FLACSO Guatemala, Universidad de Wageningen y Universidad de Utrecht Holanda, proyecto que hizo posible participar en el Congreso de Sociología Rural de Quito del año 2006. Estos datos fueron recabados a través de visitas y estancias de observación en las localidades, entrevistas con informantes que desempeñan papeles relevantes en la dinámica organizativa, económica y socio política de esas localidades, y a través de una encuesta probabilística a una muestra de unidades familiares.

El desarrollo de este capítulo se inicia con una síntesis de elementos relevantes de los cambios experimentados por las sociedades rurales en Guatemala, enseguida se describe el entorno territorial de las localidades analizadas, junto a algunos rasgos de la concesión forestal vinculada a esas localidades. A partir de esos elementos contextuales se está en condiciones de ilustrar las características y la importancia que está teniendo la política de las concesiones forestales en la dinámica socio económica y organizativa de la micro región analizada.

## LOS CAMBIOS EN LAS SOCIEDADES RURALES DE GUATEMALA

### *El entorno rural nacional y sus cambios*

Durante los 36 años que duró el conflicto político militar, la economía nacional se dinamizaba según la lógica de un modelo de desarrollo en el que seguía siendo predominante el funcionamiento de un modelo agrario exportador, el cual reproducía la coexistencia de un

sector agrícola moderno y una pobre economía campesina recreada a través de múltiples estrategias de sobrevivencia desplegadas por una diversa y heterogénea proporción mayoritaria de unidades domésticas campesinas.

La mayoría de las comunidades rurales fueron militarizadas y sus poblaciones sometidas a un férreo control social y a mecanismos irascibles de represión y terror, que desarticuló la organización e inhibió la participación social comunitaria.

En ese ambiente social, el ejército estimuló la presencia y arbitrariedad de las patrullas de autodefensa civil, el poder de los comisionados militares y el establecimiento de caciquismos vinculados a estas autoridades. Estos actores sociales fueron los promotores del divisionismo y revanchismo en las comunidades, del despojos de tierras y, como consecuencia de esto último, de la proliferación de conflictos intercomunales, ante la falta de certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

De manera simultánea, aprovechando que casi toda la atención policial y militar estaba centrada en la guerra contrainsurgente de manera gradual, se fueron desarrollando actividades agrícolas fomentadas por la economía del narcotráfico. Éstas, una vez instaladas, dieron lugar a campañas antinarcóticas y de fumigación, las cuales provocaron divisiones y conflictos intercomunitarias, así como la destrucción indiferenciada de parcelas, ganado y medio ambiente.

En lo socio organizativo, viejos actores sociales comunitarios fueron inhibidos en su nivel de participación social, o bien lo fueron, pero subordinados a las estructuras de poder militarizadas que regían el orden social en las comunidades. Al mismo tiempo, emergen en escena pública, con fuerte capacidad de influencia y dominación ideológica, otros actores sociales, como las sectas fundamentalistas.

Debido a la represión de otras formas de organización campesina como las cooperativas, y formas de organización comunitaria religiosas como las cofradías, las comunidades se fueron quedando con formas de organización convencionales, tales como los comités pro mejoramiento.

El ambiente sociocultural se caracterizaba por la falta de equidad y discriminación social al marginar y no reconocer los derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres, por una débil identidad sociocultural y nacional, por prevalecer una cultura de temor y violación de los derechos humanos, por el fundamentalismo religioso, el individualismo y la desconfianza generalizada. A estos rasgos hay que agregar las herencias no

superadas del analfabetismo.

En el escenario de posguerra, varios hechos y procesos han influido gradualmente en las modificaciones que experimentan los pobladores de las comunidades rurales:

- A nivel macro social, el impulso y consolidación de un modelo de desarrollo neoliberal. Sus pilares principales fueron el ajuste estructural para la modernización del Estado: privatizaciones, desmantelamiento de instituciones del sector agrícola, que antes jugaban un relativo contra peso a las fuerzas del mercado, en lo relativo a la comercialización, investigación, capacitación, en materia de precios y para el acceso a la tierra; la apertura comercial que fomentó exportaciones agrícolas no tradicionales y las maquilas.

- La globalización ha articulado a las comunidades rurales como potenciales consumidores, como abastecedoras de fuerza de trabajo insertas en actividades agroindustriales y como obreros industriales, como productores y clientes cautivos de empresas agro comerciales.

- La puesta en marcha de algunos compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, principalmente el Acuerdo Socioeconómico y Cuestiones Agrarias; y del Acuerdo para el Reasentamiento de Poblaciones Desarraigadas, posibilitaron la adopción de medidas para el acceso a tierras.

- La transición democrática y la posguerra posibilitaron una fuerte y diversa presencia institucional no gubernamental y de programas gubernamentales de desarrollo.

- El discurso del desarrollo sustentable fue diseminado por instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

- Las empresas de maquila están absorbiendo fuerza laboral joven, los y las jóvenes se insertan en este mercado bajo formas de explotación laboral que al mismo tiempo provoca rupturas en el comportamiento social en y para con su comunidad: hay cierta tendencia a desafiarse de su origen campesino.

- La migración hacia el extranjero ha posibilitado actividades económicas conexas, como el establecimiento de pequeñas agencias de transporte de encomiendas, funcionamiento de casetas telefónicas, compra y venta de vehículos robados, especialización en llevar y traer encargos de familiares y paisanos y, sobre todo, el enriquecimiento de agentes especializados en traficar indocumentados. Pero, al mismo tiempo, las comunidades han sido invadidas por nuevos comportamientos sociales estimulados por los medios de comunicación, que inducen patrones de consumo y prácticas

antisociales desarrolladas por grupos juveniles a usanza de las pandillas norteamericanas.

### *El entorno rural en el Petén*

El Petén es el departamento más grande de Guatemala situado al norte del país. Es un territorio fronterizo con la parte sur este de México y con Belice. Tiene una extensión territorial de 35,854 kilómetros cuadrados. La topografía de su territorio permite tres zonas climáticas: a) llanuras y los lagos, donde se encuentra la mayoría de los poblados del departamento, así como sus grandes praderas o sabanas; b) zona de primeras alturas, incluyendo pequeñas colinas de los valles de los ríos San Pedro, Azul y San Juan; c) La región Alta de las montañas Mayas en la parte oeste del departamento, con condiciones climáticas favorables para el establecimiento de la ganadería y colonias agrícolas.

La construcción social del territorio en El Petén ha seguido dinámicas muy particulares, determinadas por fuertes tensiones por el acceso y uso de los recursos. Estos han derivado en una permanente conflictividad social que es estimulada por fuertes intereses económicos y políticos de ganaderos, madereros, narcotraficantes y poblaciones campesinas.

En ese contexto, diversos grupos sociales han desarrollado acciones de reclamo y protesta social que, en orden de prioridad, han girado en torno al impacto ambiental y en las repercusiones socioeconómicas que está generando la exploración y explotación de los pozos petroleros; la movilización socio organizativa también se ha producido en relación con los problemas de acceso y uso del agua, y de acceso y uso de los recursos forestales.

Dos grandes situaciones problemáticas se derivan de la forma en que se ha venido desarrollando el complejo proceso de edificación social en tensión con el acceso, uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

La primera es la deforestación como acción social depredadora en la que intervienen diversas lógicas, desde la influencia de organismos internacionales de crédito hasta la lógica de subsistencia de los productores agrícolas adscritos a la economía campesina, que provoca la ampliación permanente de la frontera agrícola. Pero, fundamentalmente, la deforestación es fuertemente estimulada por la racionalidad lucrativa de agentes depredadores como los ganaderos, compañías madereras que

estimulan el comercio ilegal de madera de construcción, narcotraficantes y traficantes de piezas arqueológicas que saquean el patrimonio histórico y cultural de la región, y de las compañías petroleras .

La otra se configura a partir de la modalidad que reviste la interacción y convivencia social. Prevalece una cotidianidad caracterizada por la ingobernabilidad. Hay regiones en El Petén, como es el caso del Parque Nacional de la Reserva de la Biosfera Maya de la Laguna del Tigre y la Sierra del Lacandón, en donde hay territorialidades específicas que están bajo el control físico y social de terratenientes, ganaderos y narcotraficantes coludidos con compañías madereras transnacionales. Estos actores han constituido una estructura de poder dominante con capacidad de comprar voluntades para provocar la emergencia y consolidación de asentamientos humanos de pobladores pobres dentro del área de la reserva de la biosfera maya. De esa manera, han establecido una estructura funcional para controlar ese territorio, cuyas poblaciones operan como un séquito clientelar para ganaderos, madereros y narcotraficantes. Estructura de poder que es incompatible y que subvierte la legalidad político-administrativa del Estado, cuyas instituciones en ese contexto resultan ser inoperantes, tanto por la insuficiente presencia como por la poca disponibilidad de recursos institucionales.

No obstante, en medio de esa situación de conflictividad social, las poblaciones a través de grupos sociales específicos también van creando formas de adaptación social a su entorno. Grupos de población inmigrante están reconstruyendo su identidad social a través de prácticas sociales para dominar un nuevo territorio, interponiendo, para ello, la herencia socio cultural de su entorno territorial de procedencia, la memoria de un pasado común de sacrificios y sufrimientos, la asimilación de los retos que les impone la sobrevivencia en esas nuevas condiciones, las nuevas prácticas productivas y socio organizativas que han debido aprender y desarrollar.

En ese accionar social han estructurado diversas organizaciones sociales, y éstas sirven de canales de mediación de las preocupaciones e intereses de las poblaciones, se constituyen en interlocutoras y negociadoras con las instituciones del Estado y con organismos no gubernamentales que tienen presencia en la localidad. Asimismo, desde el Estado se interviene a través de programas y proyectos vinculados con el aprovechamiento y preservación de los recursos naturales.

Entre muchas otras acciones de las organizaciones e instituciones, está el Proyecto Manejo Sostenible de la cuenca media del río Usumacinta, el cual está promoviendo la resolución de conflictos a través de un modelo

metodológico que enfatiza en la conflictividad como oportunidad. La premisa con la que trabajan es resolver los conflictos a través de la amplia participación de los actores, a efecto de lograr consensos, que permitan una resolución en la que no queden resentimientos y se ataque el fondo de las problemáticas.

Desde el Ministerio de Agricultura, con apoyo de la FAO, se está desarrollando una estrategia institucional para el control de los incendios forestales. El propósito es generar condiciones institucionales, técnicas y organizativas para que las comunidades puedan hacer uso adecuado del fuego. Se capacita a las comunidades, se está mejorando el sistema de información, evaluación y rehabilitación de áreas incendiadas.

La organización Alianza comunitaria de la cuenca del río Usumacinta es una organización comunitaria con personería jurídica que está trabajando por la conservación de los recursos naturales y el desarrollo local de las comunidades. A partir de su experiencia han diagnosticado la problemática ambientalista de la región: deforestación, contaminación de las petroleras, avance de la frontera agrícola, falta de agua, efectos de huracanes, incendios, sequías, pero, igualmente, las comunidades experimentan falta de empleo, falta de vías de comunicación, tráfico de especies, recursos culturales depredados. Ante tales situaciones plantean como estrategia construir medidas de intervención institucional con participación de los actores locales, desarrollar la capacidad de incidencia comunitaria en las decisiones institucionales gubernamentales, incrementar la agroforestería comunitaria, campañas de difusión y educación ambientalista a través de programas de radio, fortalecer las micro empresas locales, principalmente en actividades de ecoturismo .

La Asociación de Comunidades Forestales de Petén ACOFOP, es una organización social de segundo grado, en la cual se agrupan aproximadamente a 2302 socios que pertenecen a 22 organizaciones sociales de base que operan en localidades de los municipios de Flores, Santa Ana, Melchor de Mencos, La Libertad, San Andrés, con el propósito de llevar a cabo un “manejo sostenible” de la concesión forestal que les fuera adjudicada por parte del Gobierno de la República. Ha brindado acompañamiento a los grupos comunitarios en procesos legales, y de capacitación para desarrollar las habilidades y destrezas técnicas que requiere el aprovechamiento sostenible de los bosques, así como para desarrollar capacidades empresariales y de gestión económica financiera. Su función principal ha sido representar políticamente a las organizaciones forestales con base social comunitaria, sirviendo

de mediación en la negociación e interlocución con las instituciones gubernamentales, la cooperación internacional y otros actores y procesos externos que representan amenaza para este proceso socio organizativo de manejo comunitario de los bosques, tal es el caso del proyecto turístico arqueológico Cuenca del Mirador, el Plan Puebla Panamá, Proyecto Mundo Maya y el TLC.

*Objeto de estudio: la micro región*

La micro región está constituida por las comunidades Macanché, Ixlú, El Remate y el Caoba, y pertenecen al municipio de Flores. Se encuentran ubicadas en la ruta que comunica el parque arqueológico Tikal y el municipio Melchor de Mencos en la parte este de la cuenca del lago Petén Itzá. Forman parte de las localidades que emergieron como territorios poblados desde los años setenta, época en que los patrones de la inmigración en el departamento del Petén cambió del sur este a la parte norte del Petén, estimulada fuertemente por la carretera a Melchor de Mencos .

Esas localidades han tenido un patrón de poblamiento semejante. Se caracteriza por un crecimiento posibilitado fuertemente por la inmigración de otras regiones del país, pero fundamentalmente de regiones aledañas al Petén.

Para ilustrar mencionamos los casos de las localidades El Remate y el Caoba, que se encuentran en la ruta de la carretera que conduce al parque arqueológico de Tikal.

El Remate en el año 2001 tenía 1174 habitantes, 616 hombres y 558 mujeres. El 16% de sus pobladores proceden de la región nor oriental, luego siguen en importancia quienes llegaron de la región Sur Oriental 5.45%, de la Costa Sur 4.8 y de las Verapaces 3.07. Esa procedencia explica que la composición étnica de su población sea mayoritariamente de ladinos (98%). Por culto religioso, su población se encuentra segmentada en tres grandes grupos con proporciones relativamente semejantes, pero con ligero predominio de quienes profesan la religión evangélica: 39.78%, respecto de 30.58% de los católicos y de 29% que se confesaron no pertenecer a ninguna religión.

El Caoba en el año 2001 tenía 1589 habitantes, 828 hombres y 761 mujeres. Igual que en el Remate la gran mayoría de sus pobladores proceden de las mismas tres regiones. De las Verapaces 12%, del Sur Oriente 11.14% y de la región Nor Oriente 10.89%, pero hay también un

12% de pobladores que proceden del interior del Petén, y los pobladores que ya nacieron en la localidad constituyen el 49% del total de la población. En esta localidad también hay un predominio de población ladina, 92% sobre el 8% restante que es del grupo étnico cultural Q'eqchi. El 41% de los habitantes profesan la religión evangélica, 39% son católicos y 19% no se encuentran adscritos a una confesión religiosa.

Hay que decir también que son comunidades cuya base económica descansa en la producción agropecuaria. Se cultiva de manera predominante el maíz, producto que se siembra para la primera cosecha y frijol en la segunda. Son pocos los agricultores que siembran otros productos, debido al bajo precio que pagan por los mismos en el área. Algunos productores agrícolas que lograron cierto nivel de diferenciación combinaban la agricultura con la ganadería. En su interior también se desarrollan otras actividades complementarias de carácter no agrícola, como los pobladores que están haciendo depender su subsistencia y la adquisición de sus medios de vida como asalariados, dedicándose a las artesanías, al pequeño comercio o vinculados a actividades turísticas.

## LAS CONCESIONES FORESTALES

Las concesiones forestales son el mecanismo mediante el cual el Estado transfiere, en calidad de usufructo, recursos forestales ubicados en áreas ecológicas protegidas, para que puedan ser utilizados y aprovechados durante un período de 25 años por pobladores organizados de comunidades asentadas en su entorno, siguiendo los principios de un plan de manejo sostenible. Éste se garantiza a través de una permanente supervisión, y regulación de la institución gubernamental Consejo Nacional de Áreas Protegidas, CONAP.

La obtención de concesiones forestales como mecanismo de adjudicación del recurso forestal para su aprovechamiento y manejo en el Petén fue objeto de una ardua lucha social, de conflictos, de interlocución y negociación con el Estado a través de la CONAP, de parte de organizaciones sociales de base comunitaria.

En esa interfaz, finalmente, se armonizaron los intereses de las organizaciones sociales de las localidades con los intereses de las organizaciones ambientalistas e instituciones de acompañamiento financiero, para enfrentar las presiones de las industrias madereras.

Para que se atendiera el derecho de las comunidades a acceder

a las concesiones forestales, fue determinante el rol desempeñado por la Asociación de Comunidades Forestales del Petén (ACOFOP), la cual tuvo sus antecedentes organizativos en organizaciones como el Sindicato Único de Chicleros y Laborantes de Madera (SUCHILMA), y el Consejo Consultivo de Comunidades Forestales (CONCOFOP).

Las concesiones forestales son reguladas por el artículo 19 de la Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89) y por el Plan Maestro de la reserva de la Biósfera Maya. El procedimiento y las normas para el otorgamiento de concesiones fueron aprobadas inicialmente por CONAP en 1994 y posteriormente reformuladas en 1998 para agilizar la adjudicación de las concesiones.

### **Concesiones Forestales y organizaciones sociales concesionarias**

<i>Nombre de la Concesión Forestal</i>	<i>Nombre de la Organización que la gestiona (maneja)</i>
San Andrés	Asociación Forestal Integral San Andrés, Petén
Carmelita	Cooperativa de Comercialización Carmelita
Chosquitán	Sociedad Civil Laborantes del Bosque
Cruce a La Colorada	Asociación Forestal Integral Cruce a la Colorada
La Colorada	Asociación Forestal Integral La Colorada
La pasadita	Asociación de Productores de La Pasadita
Uaxactún	Sociedad Civil Organización, Manejo y Conservación
La Unión	Sociedad Civil Custodios de la Selva
Las Ventanas	Sociedad Civil Árbol Verde
Río Chanchich	Sociedad Civil Impulsores Suchitecos
San Miguel	Asociación de Productores de San Miguel la Palotada
Yaloch	Sociedad Civil El Esfuerzo
Paxbán	GIBOR, S. A.

Fuente: ACOFOP, Sistema de Información de concesiones forestales y manejo forestal de la Reserva de la Biósfera Maya, SI-CONFOR, El Petén, Guatemala, 2004.

De acuerdo con esas disposiciones legales, se reconocen dos tipos de concesiones, Concesiones Comunitarias y Concesiones Industriales.

En las primeras se fomenta el manejo integral y diversificado de los recursos (maderables y no maderables), en tanto que, en las concesiones industriales, el concesionario sólo tiene derecho a manejar los recursos maderables. En este caso, CONAP tiene la facultad de otorgar permisos a terceros para el aprovechamiento de recursos no maderables.

Para el manejo de productos maderables se han establecido ciclos para talar árboles que oscilan entre 25 y 40 años; según ese período se autoriza un aprovechamiento forestal de 2.5 a 4% del bosque productivo, de donde se extrae de uno a tres árboles por hectárea.

La primera concesión forestal a organizaciones sociales locales, se hizo en el año 1994 a la asociación de productores forestales de San Miguel La Palotada, la cual tuvo la asesoría y el acompañamiento del proyecto Conservación para el Desarrollo Sostenible en América Central (OLAFO) del Centro Agronómico Tropical y Enseñanza (CATIE) de Costa Rica. En el período 1997-98 se otorgaron otras tres concesiones en las comunidades Carmelita, La Pasadita y Río Chanchich, a la fecha se han otorgado 13 concesiones forestales.

La micro región estudiada se encuentra articulada a la concesión forestal Las Ventanas. El área de esta concesión tiene una extensión de 6.705.28 hectáreas, el 84.6% son bosques productivos, 15.4% son áreas de protección. En la concesión existen 4.598.86 hectáreas de bosque medio en terreno plano, 1,413.14 hectáreas de bosque bajo ralo y 695.28 hectáreas de bosque bajo denso conocido como humedales.

En el radio de acción de la zona protegida de la concesión forestal, Las Ventanas quedaron comprendidas, otras cinco localidades (El Zapote, Las Viñas, El Naranjo, El Porvenir y el Zocotzal), además de las cuatro que constituyen la micro región objeto de estudio (Macanché, Ixlú, el Remate, El Caoba). De esa cuenta, con la declaración de la Reserva de la Biósfera Maya, en esa zona, los pobladores de nueve localidades se vieron, de pronto, enfrentados ante las restricciones severas de acceso al bosque y sus recursos, que imponía la legislación de una zona protegida.

Esas limitaciones, más las pretensiones del Estado de otorgar grandes concesiones forestales a la industria maderera, generaron condiciones para desarrollar un proceso socio organizativo de carácter comunitario, que posibilitara el derecho de las comunidades de acceder y manejar el bosque a través de las concesiones forestales. Este proceso organizativo posibilitó la constitución de la Sociedad Civil Árbol Verde, la cual fue integrada por algunos pobladores aglutinados en grupos comunitarios pertenecientes a las nueve comunidades interesados en el

manejo del bosque.

La sociedad Árbol Verde se articuló a ACOFOP y, desde ese frente común de organizaciones comunitarias, a través de una persistente lucha social y política de aproximadamente ocho años, logra que le fuera adjudicada la concesión forestal las Ventanas, mediante resolución No. ALC/020-99 del Consejo Nacional de Áreas Protegidas de CONAP. Actualmente, la Sociedad Civil Árbol Verde está constituida por 345 socios pertenecientes a las nueve localidades. De estos, 227 socios pertenecen a las cuatro localidades que forman la micro región que estudiamos.

## LA CONCESIÓN FORESTAL LAS VENTANAS Y LA CONFIGURACIÓN DE LA RURALIDAD

Desde los años setenta, esta micro región ha pasado por un proceso de construcción de nuevos territorios en las entrañas de la selva tropical, a través de flujos periódicos de migrantes, procedentes de otras regiones del país. Estos fueron estimulados por las aún vigentes políticas estatales de colonización para fomentar el desarrollo en el Petén, pero también fuertemente influidos por la atracción que representó, en su momento, la carretera a Melchor de Mencos.

Al mismo tiempo, presionados por la posición de marginación social y pobreza que experimentaban a partir de su relación de exclusión y subordinación para con la estructura agraria, en regiones en la que ésta ya no soportaba la fuerte presión demográfica sobre la tierra, de un excedente laboral que estaba preparado históricamente solamente para las labores agrícolas. Fueron pobladores de las regiones del Nor Oriente y Sur Oriente las que, en ese tiempo, empezaron a expulsar gente en busca de nuevas tierras en regiones como las de ese sector del Petén que aún no se habían abierto para la actividad agropecuaria. Estos nuevos colonizadores que ampliaron la frontera agrícola a los confines de la selva, en sus regiones de procedencia, mantenían una relación precaria para con la tierra y para con los agentes detentadores de la misma, medianos propietarios y terratenientes. Con estos se relacionaban en condición de aparceros agrícolas, como rentistas de tierra y como asalariados mal pagados por su actividad de jornalero agrícola.

La construcción de la territorialidad de la micro región constituida por las localidades más grandes integradas a la Asociación Forestal Árbol Verde, ha sido un proceso social con una particular dinámica. Ha estado

impregnado por la constitución de actores que han establecido relaciones sociales y formas de sociabilidad a partir de las estrategias de apropiación y manejo de la naturaleza y el espacio, en el transcurso de la trayectoria de vida de las comunidades. En otras palabras, junto a la construcción del territorio, también han construido y siguen construyendo una ruralidad que con el tiempo ha ido cambiando.

Para visualizar la importancia que está teniendo la concesión forestal las Ventanas en la dinámica de la ruralidad en esas localidades, se centró el análisis en la caracterización de algunos rasgos relacionados con tres dimensiones: a) las prácticas productivas, b) el abastecimiento para la subsistencia, y c) el conocimiento y valoración comunitaria sobre las concesiones y las organizaciones forestales.

### *Las prácticas productivas*

En esta micro región se ha producido una relativa diferenciación económico productiva entre las localidades, proceso que está perfilando las características de su ruralidad. De ser comunidades que se constituyeron bajo una motivación eminentemente agrícola y pecuaria de sus fundadores y de los pueblos que posteriormente se agregaron en los ciclos intermitentes de inmigración, dos de ellas siguen basando su subsistencia en la actividad agrícola y pecuaria y en otras dos ha ocurrido un proceso gradual de separación de las actividades agrícolas.

En el Caoba y Macanché sigue siendo determinante la relación con la tierra para utilizarla con fines agrícolas y pecuarias, aunque existen casos aislados en donde se está combinando los cultivos agrícolas tradicionales para la subsistencia (maíz y frijol) con cultivos comerciales que trabajan a pequeña escala (tomate, pepitoria). Otros casos, que son los menos, combinan los cultivos agrícolas con actividades forestales y pastos para pocas cabezas de ganado.

De esas dos localidades los pobladores de Macanché dependen más de la relación que mantienen con la tierra como productores agropecuarios y agroforesteros. Ocho de cada diez familias trabajan tierras, con la característica de que la mayor proporción son tierras arrendadas y prestadas.

En el Caoba siete de cada diez familias hacían depender la base de subsistencia de los productos de la tierra. La mayoría trabajaba tierra propia y, en una menor proporción, tierras arrendadas. El 55% de los que trabajan la tierra, la usa para cultivar maíz, frijol, pepitoria, tomate y ayotes.

La actividad ganadera se combina con la agricultura, con la reforestación, pero ya hay en la localidad quienes han abandonado por completo la actividad agrícola, y dedican la tierra exclusivamente para pastos de ganado. La reforestación está generando rentas muy favorables para un reducido grupo de agroforesteros exitosos que se han beneficiado con el Programa de Incentivos Forestales ejecutado por el Instituto Nacional de Bosques, INAB.

En las otras localidades se ha producido un gradual desprendimiento de las actividades agrícolas de parte de sus pobladores. La tierra sigue siendo parte importante, pero también las actividades no agrícolas y la pluriactividad económica constituyen las fuentes principales de subsistencia y creación y ampliación de sus medios de vida.

La localidad de El Remate es favorecida por el paisaje y las playas del Lago Petén Itzá. Por esa razón, está siendo funcional para el desarrollo de actividades ligadas al turismo, actividad que se está combinando con la agroforestería y, en menor medida, con la ganadería. El 52% de las familias posee tierras que pueden trabajar, de éstos una proporción semejante la conservan como propietarios, el 40% la alquilan y 8% trabajan tierras cedidas en usufructo. En estas comunidades opera el mecanismo de “préstamo de tierras” entre familiares o entre vecinos que mantienen un vínculo de afinidad y/o consanguíneo como el compadrazgo, a diferencia de la modalidad de aparcería, vigente en las regiones de procedencia. Allí es común que las familias sin tierra trabajen tierras ajenas en condiciones de medianería o de tercería, términos que aluden, en el primer caso, a pagar por el uso de la tierra con el 50% de la cosecha y, en el segundo, con la tercera parte de la misma.

En el Remate, el desprendimiento de la tierra se ha dado a través de la venta de parcelas y de terrenos aledaños a los márgenes del Lago Petén Itzá que los primeros pobladores se habían adjudicado bajo la modalidad de tierras “agarradas”.

Quienes han comprado tierras que han sido trabajadas, situados generalmente a varios kilómetros del pequeño casco urbano que habitan, lo están utilizando para habilitar pastos para ganado, usando tierras que se dedicaban a la agricultura, talando árboles y descombrando en parcelas que también tenían bosque o montaña. Los nuevos propietarios usualmente invierten en pastos, en cercar las parcelas, en el hato de ganado que llevan a pastar y en contratar poco personal de pastoreo y vigilancia, pero no se quedan a vivir en la localidad.

Quienes han comprado tierra en el casco urbano se han trasladado

a vivir en la localidad y han invertido en infraestructura para prestar servicios de hotelería y restaurante para el turismo, constituyéndose ya en un grupo de empresarios, que se empiezan a denominar sector turismo.

Debido a esa dinámica, también hay un grupo de pobladores que la única relación con la tierra que les va quedando es el terreno de su precaria vivienda y solares aledaños. Los primeros “vivientes” de El Remate se quejan que los de afuera los han llegado a desplazar, quedándose con los terrenos mejor ubicados respecto del paisaje y de la carretera, y con ello los han obligado a vivir en terrenos situados en las partes altas de la localidad.

En la estructura ocupacional que se puede construir a partir de la primera ocupación del padre de familia, como agente principal del sustento económico de las mismas, la agricultura apenas constituye el 18%. Hay, entonces, cuatro de cada cinco familias en donde la fuente de subsistencia procede de ocupaciones no agrícolas. Han adquirido importancia la artesanía de artículos de souvenir confeccionados con maderas de la región. Las otras son actividades vinculadas con servicios administrativos y de hotelería para el turismo, actividades conexas con la actividad forestal, tal es el caso de carpinterías y guarda recursos, actividades de pequeño comercio y servicios de atención personal.

Ixlú es localidad vecina a El Remate y colinda también con la localidad de Macanché, aunque los límites de su casco urbano se encuentran más distantes respecto de El Remate.

Cuando llegaron los primeros migrantes a poblar esos territorios, lo que hoy son dos localidades distintas, esa área era considerada como una sola unidad territorial. Posteriormente, los nuevos migrantes empiezan a asentarse en los márgenes del desvío de las carreteras que conducen a Melchor de Mencos, al parque arqueológico de Tikal y hacia Flores y Santa Elena. Con el crecimiento de su población, a ese lugar se le empieza a denominar El Crucero Ixlú. El vocablo Ixlú era utilizado por los “peteneros”, pobladores nativos del lugar, para designar “lodazal de juilines”; otra versión que circula en la localidad, lo entiende como “lodo maya”.

Actualmente, Ixlú es un caserío cuya relación política administrativa la mantienen con la alcaldía de Flores. El 39% de las familias mantienen vínculos con la tierra, las cuales hacen depender su subsistencia de la actividad agrícola y pecuaria. En este grupo, el 56% de las familias trabaja la tierra bajo relación de propiedad, 6% tierras propias y arrendadas, 19% solo tierras alquiladas y 12.5% bajo la modalidad de tierra

cedida en usufructo o en préstamos.

Los pobladores que mantienen relación con la tierra han cambiado el uso que le empezaron a dar originariamente. Actualmente hay una mayor inclinación por utilizar la tierra para pastos, o de combinar agricultura y pastos para ganado, aunque aún se mantiene la producción agrícola de maíz y frutales. También hay casos en que se le está dando uso forestal de parte de quienes están articulados al Programa PINFOR.

**Estructura ocupacional localidades Ixlú y El Remate.  
Principal actividad económica del cónyuge paterno**

<i>IXLÚ</i>		<i>EL REMATE</i>	
Agricultura	27 %	Agricultura	26%
Albañil/restaurador	13%	Carpintero	4%
Topógrafo	3%	Servicios de restaurante	17%
Chofer	13%	Comercio	4%
Carpintero	7%	Mantenimiento de carreteras	8%
Agente de Seguridad/policía	13%	Electricista	4%
Artesano	7%	Artesano	7%
Mesero	7%	Barbero	4%
Comercio	3%	Pintor	4%
Gerente/Administrador	3%	Gerente/Administrador	8%
Maestro	3%		

Fuente: Encuesta trabajo, mayo-junio 2006

La agricultura es considerada la principal actividad económica sólo para el 18% de los cónyuges paternos. Pareciera entonces que, en Ixlú, de manera semejante que en el Remate, se ha venido operando un proceso gradual de reconversión ocupacional. El tránsito ha sido de una localidad originariamente agrícola, a una localidad de asentamiento de trabajadores articulados a la actividad de construcción como albañiles o como restauradores de ruinas, al transporte como conductores y/o ayudantes de las unidades que prestan el servicio del transporte a lo largo de las rutas que comunican Ixlú con el municipio Melchor de Mencos, el parque Tikal y con la conurbación formada por la Isla de Flores, Santa Elena y

el municipio de San Benito. También es asentamiento de trabajadores asalariados del comercio y de servicios de hotelería para el turismo, de artesanos de madera para souvenir.

Otra característica adicional a la vigencia de actividades no agrícolas, en esas localidades, es la actividad multiocupacional. Nuevamente, tomando en cuenta solamente las ocupaciones del cónyuge paterno, ésta se evidenció en el 55% de las familias de El Remate y en el 30% de las familias de Ixlú.

Las combinaciones de actividades en el Remate se dan principalmente entre agricultura y jornalero agrícola, artesano y agricultura, artesano y administración de restaurante, guarda recursos y agricultura, barbero y albañil, entre otras. En Ixlú se manifiesta la tendencia de que la agricultura se complementa mayoritariamente con actividades afines, tal es el caso de la apicultura y la extracción de madera, también se dan casos de agricultura y ganadería. En la actividad ganadera también se encuentran involucrados carpinteros, quienes se dedican a actividades extractivas combinan la extracción del xate con el corte de chicle, hay también transportistas que complementan sus ingresos para la familia con la artesanía, entre otras.

## EL ABASTECIMIENTO PARA LA SUBSISTENCIA

Un rasgo que está adquiriendo importancia en la configuración de la ruralidad en estas localidades, es el incremento de la interacción con el centro urbano conurbado formado por la Isla de Flores, Santa Elena y el municipio de San Benito.

Esta interacción siempre se ha dado, pero cobró mucha intensidad a raíz de haberse pavimentado la carretera que vincula la ciudad de Guatemala con el Petén, y posteriormente cuando se pavimentó también la ruta hacia el parque arqueológico Tikal.

El mejoramiento de la carretera no fue un factor de desarrollo para la diversificación de la actividad agrícola en esta micro región. Ashvrum, en el año 2004, encontró que la carretera generó un efecto contrario, ya que lejos de que sirviera como estímulo para que los productores agrícolas incrementaran su productividad, sobre la base de que se verían beneficiados por una relativa disminución de costos de los insumos para la producción ante una sensible disminución de 4 horas en el tiempo de transporte desde la capital hacia el Petén, lo cual permitiría un

mayor margen para ampliar la inversión en sus cultivos, y por consiguiente eso redundaría en el incremento de los volúmenes de producción, cuyos excedentes encontrarían un canal para su circulación en el mejoramiento de la carretera.

En contra partida, constató que la carretera sirvió pero para abastecer, desde otras regiones, al mercado regional del Petén con una variedad de alimentos, incluyendo productos que se cultivan también en la región, pero con la ventaja de que se vendían a precios semejantes o en algunos casos relativamente más baratos. El virtual efecto dumping generado por esta situación, redundó en desincentivar la producción agrícola de la región.

Ese patrón también alcanzó a la micro región que se está analizando. En ninguna de estas localidades hay un mercado interno que sirva de mecanismo de distribución de la producción generada en sus tierras trabajadas con fines agrícolas. Por otro lado, la agricultura ha seguido cumpliendo la función básica de garantizar una parte de la subsistencia familiar.

La parte complementaria de la subsistencia se suple con productos que son abastecidos desde el mercado ubicado en Santa Elena, pero igualmente ese mercado opera para adquirir insumos, equipos y herramientas utilizadas en las actividades agrícolas. El 86% de las familias de la micro región se abastece de alimentos comprados en Santa Elena, la proporción aumenta a 90% para adquirir ropa y calzado, 87% para abastecerse de artículos de baño y aseo. El 66% de los útiles escolares se compran también en los negocios de Santa Elena, pero al interior de las propias localidades ya hay pequeños negocios que venden papelería y útiles escolares a escala muy baja, otra fuente de abastecimiento local son las tiendas escolares de los centros educativos.

Las herramientas se adquieren en semejante situación en Santa Elena, hecho que algunos productores valoran positivamente, porque afirman que las pueden comprar en el mismo departamento y con ello se evitan incurrir en los gastos que antes hacían cuando tenían que viajar a la capital para comprarlos.

## CONOCIMIENTO Y VALORACIÓN COMUNITARIA DE LAS CONCESIONES FORESTALES

Otro elemento para visualizar la importancia que han adquirido en la micro región las concesiones forestales es el imaginario social que se ha venido instituyendo localmente sobre las organizaciones y acciones sociales relacionadas con la gestión y manejo sustentable de las concesiones. El imaginario social instituyente es una categoría utilizada por Cornelius Castoriadis para designar la facultad de innovación radical, el poder de creación y de formación de realidad que tienen las significaciones imaginarias sociales de las colectividades humanas. Para él, las instituciones están animadas o son portadoras de significaciones que no se refieren ni a la realidad ni a la lógica, por eso son imaginarias. El imaginario social instituido representa a las significaciones imaginarias sociales ya cristalizadas o solidificadas.

En estas cuatro localidades habitan 1076 familias, de las cuales únicamente el 21% de ellas forma parte de manera directa de la Sociedad Civil Árbol Verde. La cobertura que esta organización tiene en cada comunidad es muy baja, en Ixlú están asociados la tercera parte de todas las familias, en el Remate el 16.5%, en Macanché 12.75% y en el Caoba 21.5%.

### Localidades de la micro región Relación socios de Árbol Verde y total de Familias

Localidad	No., De Familias	Socios De Árbol Verde	% De Familias Integradas a SCAV
Macanché	243	31	12.75
Ixlú	250	84	33.60
El Remate	272	45	16.54
El Caoba	311	67	21.54
Total	1076	227	21.09

Fuente: Asociación Árbol Verde y Censo de comunidades de El Petén,

Por consiguiente, la mayor proporción de familias no forma parte de esta organización que está gestionando económica y financieramente

un recurso natural que, como el forestal, actualmente se constituye en el principal recurso de potencialidad económica para el Departamento del Petén, y patrimonio fundamental del entorno territorial común habitado por las nueve comunidades de donde proceden los socios de Árbol Verde.

De esa cuenta el carácter de organización social representativa de los intereses comunitarios se diluye por la no pertenencia en calidad de socios de una proporción mayoritaria de las familias de cada localidad, asumiendo que cada uno de los socios es miembro y representa a una familia.

El carácter limitado de la membresía perfila entonces a Árbol Verde como una organización social más de las varias que pueden existir en la comunidad para otros fines de carácter sectorial. Lo específico de Árbol Verde es su finalidad, llevar la gestión de un recurso que es común a todos los habitantes de las 9 comunidades que caen en el entorno de la concesión forestal Las Ventanas. En este caso, la SCAV emergería como el aparato administrativo que tiene el rol específico de administrar un interés y aspiración de carácter comunitario, pero para ello se precisaría de un mandato comunitario y de una exigencia de rendimiento de cuentas también comunitario.

Tales mediaciones parecen estar ausentes en la memoria de varios actores que desempeñan papeles importantes en la cotidianidad de la vida en estas localidades no está presente la constitución y organización de Árbol Verde como parte de un mandato fundamentado en la voluntad comunitaria. Tampoco hay un ejercicio de integración social comunitaria a partir del conocimiento del desarrollo de la gestión económica y financiera de un recurso comunitario.

En tales circunstancias, la gestión de ese recurso en el imaginario social comunitario se representa como una acción desarrollada por una organización elitista que únicamente responde a los intereses de sus socios. Esto porque ha habido un proceso de desafiación social de la Sociedad Civil Árbol Verde. La separación gradual del resto de familias se produce cuando en las localidades se van institucionalizando percepciones que posiblemente no tienen un asidero real, dando lugar a una realidad imaginada alimentada por la falta de información del quehacer institucional de esta organización, y por no visualizar aportes simbólicos, materiales y sociales para toda la comunidad, con los resultados de esa gestión. Los no socios perciben que solamente los socios obtienen beneficios, en forma de reparto de utilidades y en otorgar trabajo, pero únicamente a los socios

y a sus familiares.

No obstante esa significación, que se ha ido construyendo a partir del desprendimiento social comunitario de la SCAV, las organizaciones sociales articuladas a partir de las concesiones forestales, son conocidas dentro del espectro socio organizativo que ha tomado contacto con la población. En la totalidad de menciones sobre las organizaciones e instituciones que están trabajando con proyectos de desarrollo para las comunidades, las organizaciones con orientación forestal representaron el 22%. Árbol Verde es conocida en todas las localidades, igual que ACOFOP, pero también se conoce a FORESCOM y a RAIN FOREST.

Son conocidas, pero la mayoría desconocen cuáles son los objetivos y las actividades que realizan esas organizaciones. Entre quienes opinan sobre el quehacer de Árbol Verde, prevalece la idea que es una sociedad que beneficia solamente a sus socios con la exportación de maderas, otras opiniones son más negativas. Debido a la falta de información sobre los procesos de regulación y certificación, ponen en tela de juicio el aprovechamiento sostenible de la selva. En esa dirección apuntan opiniones como las que indican que “es mínima la ayuda que recibe toda la comunidad, están destruyendo bastante porque talan árboles y no se sabe si siembran otros”.

ACOFOP tiene más reconocimiento social. Se valora la labor que realizan a través de proyectos de educación ambiental, por promover proyectos de especies no maderables de la selva con un proyecto de la semilla del árbol de Ramón, el cual está siendo ejecutado por una organización de mujeres. También se le reconoce las capacitaciones que han impartido para aprender a negociar y para mejorar el autoconsumo.

## CONCLUSIONES

En la micro región objeto de estudio, la ruralidad es heterogénea en función de la especificidad que adquieren fundamentalmente las prácticas de producción vinculadas a la utilización de los principales recursos naturales que constituyen su patrimonio territorial, la tierra y los bosques.

En dos comunidades, Macanché y El Caoba, la dimensión económica de la ruralidad es dinamizada por la importancia que sigue teniendo la producción agrícola y pecuaria para la subsistencia así como para crear y ampliar los medios de vida de las familias. Sin embargo, en éstas localidades empieza a resentirse la presión que está ejerciendo sobre

la tierra el capital foráneo que llega en búsqueda de tierras para pastos de ganado, hecho que ha generado un efecto de demostración en pocos productores locales que lograron cierto ahorro para poder invertir en compra de cabezas de ganado, y para habilitar pastos en tierras que antes se utilizaban para cultivos agrícolas.

En las otras dos comunidades, la actividad agrícola, aunque sigue estando presente dentro de la estructura ocupacional, ya no representa la principal actividad que sirve de fuente de subsistencia para todas las familias. En el Remate y en Ixlú está ocurriendo un gradual desplazamiento de la agricultura por la actividad ganadera, pero al mismo tiempo han empezado a cobrar importancia otras actividades no agrícolas como fuentes de subsistencia. Estas han sido fuertemente estimuladas por la intensificación que ha adquirido el turismo desde que se pavimentó la carretera, la firma de los Acuerdos de Paz así como por la cercanía de centros arqueológicos. Desde esa perspectiva, ha adquirido importancia y desarrollo la artesanía de madera para *souvenir*, el pequeño comercio, los servicios de hotelería, los trabajos de albañilería y restauración de ruinas, los servicios de transporte intercomunitario.

El peso que ha adquirido la actividad turística en el Remate está generando una dinámica social contradictoria, por un lado ha emergido un sector empresarial constituido por inversionistas foráneos, que está posibilitando retener en la localidad a grandes contingentes de turistas en la época alta de vacaciones de Europa y Estados Unidos, situación que les permite obtener ganancias, pero al mismo tiempo favorece a los artesanos, pues posibilita que éstos puedan vender su pequeña producción artesanal.

Pero, por otro lado, este sector turístico se está convirtiendo en un estrato social que actúa como grupo de presión, para apropiarse de los terrenos aledaños a las playas del lago Petén Itzá, los cuales están siendo habilitados con restaurantes y tiendas de artesanías, y son la principal amenaza que tiene la población para perder los espacios públicos de la playa. La contraparte comunitaria que podría hacer resistencia a no seguir vendiendo terrenos, son los artesanos pues, a través de su actividad, sortean la precariedad que hace vulnerables a los pobladores dedicados solamente a labores agrícolas. Pero, en esta dinámica económica y social, son tan solo un pequeño grupo con cierta tendencia a expandirse, el cual también se está diferenciando de la mayoría, y al mismo tiempo está sacando ventaja del turismo. En todo caso, el poder que ha alcanzado el sector turístico ha permitido un desplazamiento de líderes comunitarios representativos

de los pobladores originarios, la captura del Consejo Comunitario de Desarrollo, desde donde establecen alianzas con nuevos liderazgos surgidos de la reorganización, como grupos de presión de las que fueron Patrullas de Autodefensa Civil en tiempos del conflicto armado.

La actividad forestal aún no tiene el peso suficiente en la dinámica productiva y de consumo para la mayoría de los pobladores de la micro región, como para llegar a caracterizar que las comunidades que la integran están configurando una ruralidad basada en la producción forestal y sus actividades conexas.

Políticamente, desde las organizaciones sociales forestales, podrán ser denominadas comunidades forestales, por ser comunidades que están situadas dentro del entorno de la Reserva de la Biósfera Maya, pero su modo de vida rural solo de una manera muy limitada está siendo influenciada por la dinámica conservacionista y de manejo sostenible de la actividad forestal. Esto porque las concesiones forestales no han sido una fuente de trabajo generalizada en las localidades, ya sea de manera directa a través de las actividades extractivas y de manejo, o de manera indirecta a través de las actividades conexas en la cadena de producción y de comercialización de productos de la selva, sean estos maderables o especies no maderables.

Sin embargo, las organizaciones sociales articuladas a las concesiones forestales, han sido importantes interlocutoras con las instituciones del Estado para obtener la adjudicación de las concesiones forestales como un derecho de las comunidades a gestionar y administrar el recurso forestal de la Reserva de la Biosfera Maya, y han desarrollado capacidades de inserción responsable en el mercado de exportación de la madera, cumpliendo con los controles de calidad y con las certificaciones del manejo sostenible de los recursos.

Esos elementos son reconocidos desde los ámbitos nacionales e internacionales, en las esferas institucionales estatales y de los organismos no gubernamentales internacionales de cooperación financiera de orientación conservacionista y ambiental. Desde el Estado, las concesiones y la estructura social en que se sustenta su gestión y funcionamiento se constituyen en un modelo novedoso, que ha aportado al mundo experiencias exitosas de manejo responsable de recursos comunes por parte de organizaciones sociales de base local. Para los organismos de cooperación financiera y ambientalistas, son un modelo que fortalece a las comunidades al desarrollar una estructura socio organizativa que a la vez que utiliza y aprovecha los recursos, se convierten en los mejores

guardianes del bosque.

En el nivel comunitario, sin embargo, la percepción del quehacer de las organizaciones sociales articuladas a las concesiones forestales es distinta y pareciera ir en sentido contrario. En el imaginario social, esa gestión se representa como una acción desarrollada por una organización elitista que únicamente responde a los intereses de sus socios, eso debido a que ha habido un proceso de desafiliación social de la Sociedad Civil Árbol Verde respecto del resto de los pobladores que no están asociados. La separación social del resto de las familias se produce cuando en las localidades se van institucionalizando percepciones que posiblemente no tienen un asidero real, pero que van construyendo una realidad imaginada, alimentada por la falta de información del quehacer institucional de la SCAV y por no visualizar aportes simbólicos, materiales y sociales de los resultados de esa gestión que beneficie directa e indirectamente a la comunidad. Lo que perciben es que solo los socios han obtenido beneficios de la SC, los cuales se traducen en el reparto de utilidades y en otorgar trabajo solo a sus socios y familiares.

A pesar de esas significaciones imaginarias, la presencia de las organizaciones articuladas a las concesiones se está constituyendo en un referente importante, del que se ha venido generando, incipientemente, una nueva racionalidad productiva con orientación ambientalista. En algunos comunitarios hay reconocimiento de que el afán productivista, estimulado en su momento por políticas de fomento y desarrollo agrícola para el Petén, estimuló la depredación de la selva y sus especies y, como efecto de ésta, ya es notoria la alteración de los ciclos climáticos, afectando con ello los ciclos de cosecha que podían obtener cuando aún había selva.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- ACOFOP. 2006. *Guía básica para los habitantes de las comunidades forestales*. El Petén: ACOFOP.
- Arce, Alberto and Long Norman. 1998. *Reconfiguring modernity and development from an anthropological perspective*. Documento. S/D.E. Teffont Magna and Bennekon.
- Castoriadis, Cornelius. 2002. *Figuras de lo pensable. Las encrucijadas del laberinto*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Demaitteis, Giuseppe y Governa Francesca. 2006. "Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del Modelo SLOT". A.G.E.N. 39. Disponible en [age.ieg.csic.es/boletin/39/02-territorio.pdf](http://age.ieg.csic.es/boletin/39/02-territorio.pdf), consultado en octubre 2006.
- Gálvez Ruano, Juventino y Carrera Gambeta Fernando. 1999. *Estado actual del proceso de concesiones forestales en la reserva de la Biosfera Maya*, Petén, Guatemala. Proyecto CATIE/CONAP. Guatemala: Flores Petén.
- García Sanz, Benjamín. 1998. *La sociedad rural ante el siglo XXI*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Gómez E., Sergio. 2003. "Nueva Ruralidad. Fundamentos teóricos y necesidad de avances empíricos". *El Mundo Rural: transformaciones y perspectivas a la luz de la nueva ruralidad*. Seminario Internacional, Bogotá, 15-17 de octubre. Valdivia: Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Austral Chile.
- Gómez, Ileana y Méndez V., Ernesto. 2004. *El caso de la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP)*. El Salvador: PRISMA.
- Halfacree, K.H. 1993. *Locality and social representation: space, discourse and alternative definitions of the rural*. Singleton: Department of Geography, University College of Swansea.
- Karlheinz Knickel and Henk Renting. 2000. "Methodological and conceptual issues in the study of multifunctionality and rural development". *Sociologia Ruralis* 40, 4.
- López Rivera, Oscar A. 2005. "Síntesis de la Moderación del Panel: Comunidades y gestión de recursos naturales". *Encuentro Internacional sobre desarrollo sostenible en Petén*. Documento. Guatemala: Flores Petén.
- Lynch, Kenneth. 2005. *Rural Urban Interaction in the developing World*. London and New York: Routledge.
- ONU. 2004. *Informe de cierre Oficina Regional de Petén 2004*. Misión de

- Naciones Unidas para Guatemala, MINUGUA. Guatemala: ONU.
- Murdoch, Jonathan. 1994. *Reconstituting Rurality, Class, Community and power in the development process*. London: UCL Press Limited.
- Shriar, Ashvrum. 2006. "Regional integration or desintegration? Recent road improvements in Petén, Guatemala: A review of preliminary economic, agricultural, and environment impacts". *Rev. Geoforum* 37: 104-112.
- SI-CONFOR. 2001. *Censo de Población en seguimiento a la base de datos sobre población, tierras y medio ambiente en la Reserva de la Biosfera Maya*. Guatemala: USAID-CARE- Cooperación Austríaca para el Desarrollo.



# **Aprendizaje por interacción:** un desafío para el desarrollo de las regiones rurales

**Luiz Carlos Beduschi Filho**

## INTRODUCCIÓN

Las experiencias que fundamentan la discusión que se hace en este acápite del libro -en la Región Centro Sur de Valle del Salgado, Ceará, y en la Región Noroeste de Minas Gerais, ambas en Brasil- se diferencian de tantas otras por una clara apuesta en la diversificación de los horizontes de la movilización social para la promoción del desarrollo. Ellas comparten la hipótesis según la cual mejores resultados serán obtenidos si la movilización social es diversificada socialmente –no participan solamente agricultores, sino un conjunto más amplio de actores sociales; diversificada organizacionalmente –no participan solamente actores gubernamentales, sino también ONGs, empresarios y sus organismos de representación, universidades, la banca privada, etc.; y diversificada geográficamente– la acción colectiva se organiza extrapolando los límites municipales.

Elas están enmarcadas en el conjunto amplio de iniciativas de promoción del desarrollo rural en América Latina y el Caribe que se enfrenta, actualmente, a una búsqueda permanente por nuevos instrumentos y abordajes metodológicos para la superación de los desafíos cada vez más complejos que marcan los espacios rurales.

Uno de estos abordajes emergentes es el enfoque territorial del desarrollo rural (DTR). Para Schejtman y Berdegúe (2004), el DTR es un proceso simultáneo de cambio institucional y productivo en determinadas localidades orientado a superar la pobreza.

Fruto de la (re)valorización de la importancia de la dimensión espacial en los fenómenos socioeconómicos (Piore y Sabel 1984; Bagnasco y Triglia 1988), el enfoque territorial del desarrollo es cada vez más aceptado como una ruta prometedora para superar las limitaciones que impiden el desarrollo de las áreas rurales.

Sin embargo, como sugiere Favareto (2006), lo que parece

estar pasando es mucho más una renovación retórica, que todavía no se ha reflejado en transformaciones institucionales y en la renovación de métodos e instrumentos para la implementación del enfoque en terreno.

Las críticas de Meyer-Stamer (2004) sobre la aplicación indistinta del enfoque de desarrollo económico local (DEL) en América Latina también son un importante alerta para los formuladores de políticas. Para este autor, el énfasis del DEL está mucho más orientado a la dimensión de *policies* que a la de *politics*, lo que genera recomendaciones genéricas de políticas que, una vez implementadas, no responden a las reales demandas y oportunidades de los territorios. Argumentación similar es la formulada por Evans (2003) al sugerir la emergencia de una verdadera “monocultura institucional”, es decir, “una imposición de versiones idealizadas de instituciones anglo-americanas basadas en planeamientos, cuya aplicabilidad presumiblemente trasciende las culturas y circunstancias nacionales”.

De esta forma, el énfasis de los estudios de casos se orientó por una doble visión: por un lado, trata las experiencias de desarrollo territorial rural como verdaderos campos de disputa (Guivant 2002), en los cuales los actores interesados en la promoción del desarrollo territorial negocian posiciones y estructuran un determinado arreglo institucional que refleja los resultados de la interacción entre ellos; por otro lado, los estudios buscaron identificar y analizar elementos que pueden arrojar luces al debate sobre la promoción del desarrollo rural con enfoque territorial.

La principal conclusión es que la conformación de arreglos institucionales en los territorios rurales que permiten y estimulan procesos de aprendizaje por interacción entre los actores es condición fundamental para la emergencia de procesos localizados de desarrollo. Es a través de la interacción en espacios públicos de deliberación que los actores logran identificar oportunidades de cooperación que se materializan en proyectos que moldean los territorios.

Lo que tienen en común las experiencias analizadas es la apuesta explícita por la diversificación de la participación social en la promoción del desarrollo: participan agricultores y no agricultores, organismos públicos y privados, con y sin fines de lucro, en arreglos que involucran un conjunto de municipios. Adoptan además una orientación que está de acuerdo al “enfoque de capacidades” que sugiere Amartya Sen (2000), que defiende con firmeza la importancia de la creación y fortalecimiento de instituciones que promuevan “debates e intercambios públicos”.

Esta diversificación –social, organizacional y geográfica–, sin

embargo, no es para nada fácil de lograrse.

De hecho, parece ser mucho más la excepción que la regla. En general, las experiencias de desarrollo rural que se sostienen en arreglos organizacionales localizados tienen un sesgo sectorial (agrícola) muy marcado.

Por otro lado, la apuesta en la participación social como motor del desarrollo, en una perspectiva más analítica, es objeto de amplio debate en la ciencia política. Cortes (2005) identifica en la literatura reciente dos corrientes -escéptica y optimista- claramente divergentes sobre las posibilidades de que procesos participativos contribuyan para el fortalecimiento de la democracia y para mayor eficiencia de la gestión pública.

Los autores de la primera corriente se fundamentan en la argumentación de que los procesos políticos en los espacios colegiados son poco democráticos, ya que el diseño institucional no presupone el acceso universal a la participación, estando restringidos a apenas algunos ciudadanos, lo que hace que sean dominados por gestores o grupos con más recursos de poder. Estos autores cuestionan aún la legitimidad de la participación, afirmando que los “excluidos”, en general, sigan al margen de estos mecanismos.

Los autores de la corriente optimista sostienen que los intereses de los actores sociales tradicionalmente excluidos de los procesos de decisión pasan a ser considerados, y los gestores de políticas públicas y las burocracias gubernamentales son inducidos a tomar decisiones llevando en cuenta dichos intereses. Para ellos, los foros participativos favorecen y perfeccionan la participación política y dificultan la mantención de formas autoritarias de decisión y relaciones clientelistas entre gobiernos y sociedad<sup>1</sup>.

De toda forma, como sugiere Culpepper (2005), la emergencia de “instituciones de gobernanza colaborativa descentralizada” (*institutions of decentralised collaborative governance*) puede ser considerada una de las principales innovaciones ocurridas en los países desarrollados en los últimos 20 años. Estas instituciones se caracterizan por: a) promover interacciones constantes en un dominio político dado entre actores gubernamentales y no gubernamentales; b) operar fundamentalmente

---

<sup>1</sup> Entre los autores de la corriente escéptica están Fiorina (1999), Pinto (2004), Skocpol (1999). En la segunda corriente identificada por Cortes (2005), están autores como Azevedo y Abranches (2002), Boschi (1999), Costa (1997; 1999), Evans (2003), Fung y Wright (2001), Jabobi (2002), Santos (2001), Santos y Azritzer (2002) e Schneider y Goldfrank (2002).

en niveles subnacionales y; c) los actores estatales no monopolizan la definición de los problemas o de los métodos de implementación de acciones para enfrentarlos. El énfasis está en la capacidad que tienen los actores de aprender a partir de interacción y de la puesta en marcha de proyectos negociados y consensuados en la diversidad de opiniones. Algo muy similar a lo que sugieren Sabel (2005) y Morgan (1996, 1999) cuando utilizan expresiones como *learning by interacting* y *learning by others* para definir uno de los rasgos más importantes del capitalismo contemporáneo. Para estos autores, la capacidad de aprendizaje social a través de la interacción entre diferentes actores es uno de los principales factores que condicionan las posibilidades de desarrollo de una determinada región, lo que demanda, obviamente, el desarrollo de un conjunto de reglas de coordinación, formales e informales, que garanticen y faciliten los procesos de aprendizaje<sup>2</sup>.

En este capítulo, el énfasis está colocado en las conclusiones más generales que emergieron de los estudios de caso, ya que en otras oportunidades fueron explorados los detalles de cada caso específico (Beduschi 2006a, Beduschi 2006b, Beduschi 2007).

## LA DELIMITACIÓN TERRITORIAL COMO OPORTUNIDAD DE APRENDIZAJE SOCIAL

La identificación de criterios para la delimitación de territorios rurales, es una de las principales preocupaciones de los formuladores de políticas y operadores de programas vinculados al desarrollo de regiones rurales bajo un enfoque territorial. Como la emergencia de dicho enfoque es muy reciente, no existen criterios universales y ampliamente reconocidos que permitan definir, a priori, los límites de un territorio.

Distintas formas de abordar el tema están siendo puestas en marcha. Podemos identificar desde la utilización de criterios geográficos y naturales, como los proyectos que tienen las cuencas hidrográficas como principal referencia para la delimitación (fuertemente impulsados por el Banco Mundial en los años 1980), hasta criterios que se refieren a características de identidad étnica y cultural, pasando por criterios

---

<sup>2</sup> Para Storper (1995), gran parte de las experiencias de éxito en los países en desarrollo está exactamente en la capacidad de desarrollar un marco institucional apropiado para el aprendizaje a través de la interacción.

económicos (polos de desarrollo, por ejemplo) y sociales (que utilizan, recientemente, el IDH como principal indicador).

La diversidad de criterios muestra que la delimitación territorial es compleja, porque es fundamentalmente el resultado de un proceso de construcción social (Beduschi Filho y Abramovay 2004).

Un territorio puede ser delimitado por medio de la acción de un determinado actor, en general el Estado, que dispone de la prerrogativa de utilización de su poder (material y simbólico) para “decretar” los límites territoriales de una determinada área. La acción se caracteriza por la definición, *ex ante*, de un conjunto de criterios que, cuando aplicados, resulta en un mosaico de “regiones”. La definición de estas áreas está, muchas veces, asociada a intervenciones sectoriales que utilizan criterios diferenciados, lo que puede llevar a la situación, muy común en los países latinoamericanos, de una sobreposición de “regiones”. A título de ejemplo, la definición de áreas de intervención para acciones de salud seguramente no será la misma para acciones de fomento de la agricultura, dadas las diferencias de instrumentos y acciones que tienen que realizar los actores involucrados en cada una de estas actividades.

Un territorio puede también ser delimitado por el sector privado, al localizar determinadas inversiones y actividades productivas. Por ejemplo, los límites ambientales para la producción de un determinado tipo de cultivo agrícola generan una delimitación que seguramente será diferente de aquella definida por los actores involucrados en acciones de salud.

Movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales también pueden establecer criterios para la delimitación de su ámbito territorial de actuación que no tienen necesariamente relación con delimitaciones como las presentadas anteriormente.

De esta forma, nos enfrentamos con una situación verdaderamente paradójica. Por un lado, se busca un conjunto de criterios objetivos y universales que garanticen mayor éxito para acciones de desarrollo rural. Por otro lado, cuando se toma el territorio bajo la concepción de que sus límites son dados por un proceso intenso de construcción social, el riesgo es caer en un relativismo que no contribuye en nada para el enfrentamiento de la cuestión.

Lo que las experiencias analizadas muestran es que, para cualquier proceso de intervención para la promoción del desarrollo, es necesario analizar, de forma detenida, los procesos que están ocurriendo en el área en la cual se pretende actuar. La dicotomía entre los que Caron (2005) define como “territorios decretados” y “territorios construidos” puede ser enfrentada a partir de un esfuerzo sistemático de lectura de la

realidad sobre la que se interviene.

En la región Noroeste de Minas Gerais, por ejemplo, inciden diferentes programas gubernamentales, de origen nacional y también estatal. Además, existe un conjunto de organizaciones que define el territorio según criterios diferenciados, lo que hace que la definición de los límites territoriales sea diferenciada para cada uno de los actores. La existencia de periódicos regionales, con circulación limitada a determinados municipios de la zona es otro indicador de que la delimitación territorial es asumida de diferentes maneras de acuerdo a los actores. Pueden existir, por tanto, diferentes territorios en una misma área.

Ello plantea un tema importante: la definición de los límites territoriales, si lo entendemos como un proceso de construcción social, serán permanentemente objeto de cuestionamientos por parte de los actores, de acuerdo a la dinámica política que viva el área en cuestión. Ello no significa que debemos, entonces, cruzar los brazos y esperar que los actores se pongan de acuerdo en un futuro imposible de precisar. Al contrario, lo que muestran las experiencias analizadas es que es posible, por medio de la deliberación y del confronte de opiniones entre los actores, llegar a acuerdos que puedan viabilizar un cierto horizonte de estabilidad que, aunque no sea eterno, sea la expresión del equilibrio, siempre precario, de las fuerzas sociales que inciden en una determinada área.

El ejemplo de la región Centro Sur/Valle del Salgado, en Ceará, también corrobora esta afirmación. En este Estado de Brasil, fueron utilizados criterios bien objetivos para “decretar” una nueva regionalización para la intervención pública. Inspirada en la teoría de los polos de crecimiento de Perroux (1955), fueron desarrollados estudios de concentración económica que ubicaron los municipios de este Estado en 4 niveles: la región metropolitana de Fortaleza (capital del Estado), centros secundarios, que ejercen gran influencia sobre los municipios de su entorno (en un radio aproximado de 50 km), centros terciarios (o regionales), que ejercen influencia relativa sobre los municipios de su entorno inmediato y municipios que no estaban bajo la influencia de los anteriores (Bar El 2005).

El municipio de Iguatu es el centro secundario de la región Centro Sur/Valle del Salgado, que solamente asumió esta denominación después de la movilización de 3 municipios que habían quedado afuera de los límites de esta región. Inicialmente denominada apenas región Centro Sur, la delimitación fue alterada como resultado de la movilización y articulación de las fuerzas sociales de los municipios de Umari, Baixio

y Upaumirin. Según los técnicos de la Secretaria de Desarrollo Local y Regional (SDLR) responsables por los estudios técnicos que llevaron a la delimitación, “...nosotros percibimos que, en el inicio del proceso de movilización, que los actores de Umari, Baixio y Upaumirim querían participar de las acciones que estaban siendo articuladas en la región. Ello fue una sorpresa para nosotros, que tuvimos que adaptar el proceso para ver si era posible incluir estos municipios. Como la demanda era muy fuerte, no hubo otra opción, tuvimos que involucrarlos también. Entonces nos dimos cuenta de que las personas tenían vínculos con los municipios de Iguatu e Icó, ellas iban comprar en estos municipios, tenían parientes ahí. Entonces, ¿por qué no dejar que ellos también participaran del proceso?” (Entrevista con C. R., coordinador de desarrollo regional de la SDLR).

Este ejemplo refuerza el argumento de que la delimitación territorial, realizada bajo criterios bastante objetivos, demanda una vinculación y un cuidado extremo de lectura del ambiente para minimizar los riesgos de exclusión de aquellos actores y municipios que se identifican con una determinada dinámica territorial. Cuando se empalman los “territorios decretados” con los “territorios construidos” las posibilidades de éxito de programas de desarrollo parecen aumentar.

En resumen, la principal enseñanza que ofrecen las experiencias estudiadas sobre criterios de delimitación para los territorios rurales parece ser la necesidad y la oportunidad de aproximar las distintas miradas que tienen los actores sobre el área en que viven de la actuación de los gobiernos que tienen la prerrogativa de definir los recortes territoriales que van orientar sus intervenciones. Es decir, lo que Caron (2005) denomina territorios decretados debiera ser, quizás, el horizonte a que deben apuntar los esfuerzos endógenos de construcción social de los territorios.

Ello demanda cambios en la forma de actuación tanto del Estado como de los actores. El Estado debe estar más permeable a las dinámicas localizadas que configuran el territorio, mientras que los actores sociales deben estar atentos y participar de los esfuerzos de delimitación y promoción del desarrollo.

Por otro lado, como se ha mencionado anteriormente, lo que también sorprendió en las experiencias analizadas, fue la participación intensa de las alcaldías municipales. Puede ser que participen de estos procesos por una razón muy sencilla: quedar afuera sería perder la oportunidad de acceder a recursos adicionales que pueden capturar participando de los procesos. Sería, por tanto, no más que una postura oportunista de quienes identifican una oportunidad de capturar más

recursos, ya que tienen claro que, en estos países, cada vez más, las políticas y programas están siendo orientando hacia dinámicas territoriales que extrapolan los límites municipales. Por otro lado, puede también que, una vez percibiendo que sus demandas de participación estaban siendo tomadas en cuenta por los gobiernos subnacionales, los alcaldes identificaron en estos procesos una verdadera oportunidad para poner esfuerzos y recursos.

En resumen, lo que parece importante destacar respecto a los procesos de delimitación territorial es la necesidad de establecer canales de comunicación fluidos y permanentes entre la burocracia gubernamental y los actores locales, de modo que se construyan las condiciones apropiadas que lleven a una delimitación que esté al alcance de la participación de todos los que están interesados en la promoción del desarrollo de una determinada área.

#### **ARREGLOS INSTITUCIONALES: ACTORES, INTERESES Y HABILIDADES SOCIALES**

Los arreglos institucionales para la promoción del desarrollo rural con enfoque territorial están directamente relacionados a los procesos de construcción social de los territorios. De hecho, los arreglos institucionales son la expresión máxima de las relaciones entre los principales actores sociales que inciden y conforman el territorio.

De esta forma, se puede afirmar que no hay una fórmula única que pueda ser diseminada indistintamente para todos los territorios, ya que los arreglos institucionales son mucho más el resultado de procesos de negociación y construcción de acuerdos y reglas que orientan y limitan los comportamientos de los actores.

Los arreglos pueden ser entendidos como “campos”, en el sentido que utiliza Pierre Bourdieu para esta noción (Abramovay 2006a; Beduschi Filho 2006a). Un campo es “un conjunto de relaciones objetivas e históricas entre posiciones ancladas en ciertas formas de poder. Cada campo prescribe sus valores particulares y tiene sus propios principios reguladores. Estos principios delimitan un espacio socialmente estructurado en el cual los agentes luchan, según la posición que ocupan en este espacio, para alterar o para preservar sus fronteras y su forma. Así, un campo puede ser entendido como un espacio de conflicto y competición, en el cual los participantes disputan el monopolio sobre el capital

específico asociado al campo y el poder de decretar la jerarquía y las tasas de conversión entre todas las formas de autoridad del campo de poder. En el transcurso de las luchas que traban los actores, la propia configuración del campo es modificada por los cambios en la distribución y en el peso relativo de las formas de capital...” (Bourdieu y Wacquant 1992 y 2005). Para lo que nos interesa en este documento, es importante destacar que el campo no está dado a priori, sino que es construido a partir del interés de los actores por el contenido que está en juego. Es decir, al mismo tiempo en que sus acciones estructuran un determinado campo, el campo influencia las posibilidades de acción de los agentes.

Las reglas del juego son definidas por los actores que participan del proceso de construcción de los arreglos. Sin embargo, las posibilidades de participación de los actores en la definición de las reglas del juego están limitadas por la ubicación de cada uno de ellos en una posición determinada en el campo, dada por los recursos de poder de que disponen. De esta forma, hay un riesgo permanente de que actores con menores dotaciones de recursos (materiales y simbólicos) sean excluidos de los procesos, quedando en el juego apenas aquellos actores que ya están bien ubicados. Romper con la inercia institucional que sostiene este tipo de situación indeseada es uno de los principales desafíos para el éxito de procesos de desarrollo territorial.

En las experiencias analizadas, en el inicio del proceso de movilización de los actores para conformar las alianzas regionales, hubo una tendencia a involucrar apenas aquellos actores que ya participan de los espacios tradicionales de deliberación. La tónica inicial de los procesos apuntaba para la reproducción monótona de la participación, con un fuerte sesgo sectorial (agrícola) y gubernamental. Una vez identificado tal sesgo general, y discutido entre distintos actores, se acordó por la experimentación de una participación más diversificada, compartiendo la hipótesis de que cuanto más diversa fuera la participación, mejores serían los resultados obtenidos. De hecho, partir de la diversificación de la participación en estos espacios públicos de deliberación, fue posible para los actores identificar oportunidades de articulación y cooperación que antes estaban escondidas<sup>3</sup>.

Lo que es importante destacar es que la diversificación de la

---

<sup>3</sup> En Ceará, por ejemplo, la articulación de un conjunto de actores, públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales, posibilitó el desarrollo de un proyecto integrado de piscicultura, que va desde la producción de los peces en jaulas hasta la producción de artículos de cuero por un grupo de artesanos, pasando por procesos de agro industrialización del filete y producción de jabón con las entrañas que eran desechadas y contaminaban los recursos hídricos.

participación parece ser el camino más prometedor para la promoción del desarrollo territorial. Es lo que afirman Sabel (2004) y Storper (1995), citados anteriormente. Ello es coherente con la visión de Fligstein (2001), para quien los actores, “más que intentar controlar recursos ajenos, buscan estabilizar sus relaciones sociales, y para ello utilizan sus habilidades sociales, entendidas como la ‘habilidad de inducir otros a cooperar’”. Conseguir la cooperación de otros actores es fundamental para que las relaciones se establezcan, con la consecuente disminución de la incertidumbre que marca la interacción entre los individuos.

Estas habilidades son utilizadas para influenciar la emergencia, la manutención o la transformación de diferentes tipos de orden social. Lograr la cooperación de otros actores es fundamental para mantener determinadas relaciones de poder que permiten la reproducción social de un determinado actor. Lograr la cooperación de otros actores puede ser, también, el pasaporte para subvertir un determinado orden social constituido, lo que permitiría una alteración en la correlación de fuerzas y en la propia estructuración de un campo determinado (Fligstein 2001).

El manejo de estos conflictos está directamente relacionado, por tanto, a los mecanismos que estimulan y facilitan la coordinación horizontal y vertical entre actores diferenciados.

En resumen, lo que es importante destacar, una vez más, es que el formato del arreglo institucional (mancomunidades, consejos, agencias de desarrollo local, corporaciones, etc.) será el resultado de procesos endógenos de negociación entre los actores que participan del proceso. Lo que importa es garantizar: a) amplia participación de los distintos segmentos sociales, incluso de aquellos que tradicionalmente no participan de estos procesos, como los grupos sociales con menos recursos y menos organizados (y por ello excluidos y/o no invitados a participar) y el segmento empresarial; b) que los espacios colegiados efectivamente cumplan el rol de espacio de deliberación pública, en el cual los participantes puedan expresar sus puntos de vista sobre los asuntos en pauta, negociar una visión de futuro del territorio e identificar oportunidades de cooperación entre ellos; c) el establecimiento de mecanismos que inhiban comportamientos del tipo *free rider*, es decir, son necesarias reglas del juego que indiquen a los participantes que todos tienen que poner esfuerzos para obtener beneficios en el futuro, sin lo que la acción colectiva está condenada al fracaso.

## APRENDIZAJE SOCIAL E INNOVACIÓN: EL ROL DE LA INTERACCIÓN

La promoción del desarrollo rural demanda la utilización de instrumentos innovadores que permitan superar la distancia que separa la retórica y las buenas intenciones de la consecución de nuevos procesos que promuevan cambios efectivos en los territorios rurales.

De inicio, hay que destacar que los instrumentos utilizados en América Latina para promover el desarrollo rural, en gran medida, siguen siendo los mismos que caracterizan el período de la modernización agrícola. La asistencia técnica sigue siendo ejecutada con una orientación hacia productos (y no hacia sistemas), con un sesgo hacia actividades agropecuarias y, además, con la concepción tradicional de transferencia de tecnologías agropecuarias a los agricultores.

La innovación, de la cual dependen cada vez más los procesos de desarrollo (Lundvall 2000; Veiga 2006, Albagli y Maciel 2004), demanda nuevos instrumentos de intervención, que asuman de forma definitiva la dimensión territorial de los procesos de innovación.

Para ello, uno de los principales instrumentos son los proyectos. Si es verdad que son los proyectos los que moldean los territorios (Kaiser *et al.* 1994), entonces un énfasis especial debe ser dado a este instrumento. Pero, ésta es la dimensión más frágil de las experiencias estudiadas. Por la importancia de este tema, es importante analizarlo de forma más detenida.

Un primer aspecto tiene que ver con una cierta concepción, diseminada ampliamente en América Latina, de que el desarrollo de una determinada área “aún no ocurrió porque el Estado aún no hizo algo”. Es decir, parece haber una determinada forma de entender el desarrollo como una atribución exclusiva del Estado, que debería transferir recursos públicos a fondo perdido para las regiones. Esta forma de ver la actuación del Estado es estimulada, en gran medida, por el mismo Estado y por organismos de cooperación. El artículo de Tendler (2000), que discute por qué los fondos sociales siguen siendo tan populares, arroja algunas luces sobre ello. Para los operadores de estos fondos, que son evaluados por su capacidad de ejecutar una determinada cantidad de recursos en un tiempo determinado, es más fácil, aunque con participación popular, definir un conjunto de acciones estandarizadas que los actores pueden elegir. La lógica es más o menos la siguiente: hay una cantidad predefinida de recursos disponibles, que están a disposición de un determinado grupo social o de una determinada localidad. A los actores les toca identificar

sus demandas, que se materializan en acciones financiables por los fondos sociales. Así, aparentemente, ganan todos: los actores, que tienen una pequeña parte de sus demandas atendidas, y los operadores, que utilizan los recursos previamente asignados.

Sin embargo, la calidad, la eficacia y la eficiencia del gasto de los recursos raras veces entran en la ecuación. Ello no significa que estos fondos sociales no contribuyan para la promoción del desarrollo. Incluso, pueden ayudar a desatar dinámicas de cooperación, como muestran las experiencias analizadas en el trabajo de Hirschman (1984), siempre cuando estén apuntando a un horizonte de más largo plazo y estimulen la formulación de innovaciones productivas e institucionales.

El riesgo de este tipo de orientación es que inhibe el surgimiento de proyectos innovadores. Si la calidad no es el factor determinante para la selección de proyectos, no hay incentivos para que los actores se dediquen a elaborar buenas propuestas. Al contrario, fomentase la adopción de comportamientos oportunistas que buscan capturar aquellos recursos que están disponibles en la maraña burocrática. Los actores que están mejor localizados en el campo serán aquellos que van a capturar más recursos, independiente de la pertinencia del proyecto para el desarrollo rural.

Por otro lado, lo que las evidencias indican es una baja capacidad de elaboración de proyectos con horizonte estratégico, que puedan desatar dinámicas de desarrollo más interesantes. Si no hay buenos proyectos, no hay recursos disponibles, lo que engendra un círculo vicioso que lleva a la estagnación de los procesos, ya que los actores no tendrán incentivos para seguir participando.

En este contexto es que dos instrumentos complementarios parecen bastante adecuados. Por un lado, inversiones en capacitación para la elaboración de proyectos estratégicos, que permitan a los actores materializar en propuestas objetivas las acciones necesarias para la construcción de la visión de futuro definida en los ejercicios de planificación participativa. Por otro lado, la conformación de fondos competitivos para la financiación de proyectos innovadores, con criterios objetivos de selección que prioricen tanto la inserción del proyecto en la visión más amplia de futuro del territorio como la participación de la sociedad en la formulación, puede ser un interesante instrumento para mejorar la capacidad de dinamización de economías territoriales.

El manejo de estos fondos, sin embargo, demanda una gestión altamente profesionalizada, y las organizaciones financieras locales pueden aportar importantes enseñanzas.

La participación de la banca en el caso de la región Centro Sur/Valle del Salgado, en Ceará, apunta en esta dirección, como muestra el Box 1.

**Box 1 – De fondos revolventes a fondos de aval:  
la experiencia del Instituto Elo Amigo**

*La ONG Instituto Elo Amigo manejaba un fondo rotativo de financiamiento de pequeños proyectos productivos en 5 municipios. La idea era financiar proyectos que generarían condiciones para los agricultores devolver los recursos, que serían nuevamente utilizados en nuevos proyectos. Sin embargo, como las reglas de funcionamiento del fondo no eran muy precisas en la definición de responsabilidades de los tomadores de los recursos, estos eran entendidos no como un préstamo, sino como una transferencia de recursos. Obviamente, aquellos actores con más proximidad con los gestores del fondo tenían mejores condiciones de capturar los recursos. Igualmente con un apoyo de la ONG en la formulación de los proyectos, estos no eran monitoreados de forma a garantizar la obtención de los resultados económicos esperados. El resultado, en líneas generales, era que el grado de morosidad era bastante elevado y los resultados bastante limitados. Por otro lado, la ONG hacía una evaluación mucha más orientada al proceso (la participación de las personas en reuniones y eventos) que a los productos. En resumen, un modelo con baja sostenibilidad.*

*Al percibir esta situación, y al relacionarse de forma más intensa con el gerente de la agencia regional del Banco del Nordeste de Brasil (BNB), en el ámbito del Consejo de Desarrollo Regional, el gestor de la ONG decidió introducir una innovación en la gestión de estos fondos. En vez de prestar directamente los recursos a los agricultores, optaron por crear un fondo de aval para que los agricultores pudieran ampliar su acceso a líneas de crédito, en este caso fundamentalmente las líneas del PRONAF<sup>4</sup> (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar). En la evaluación, tanto del presidente de la ONG como del gerente del BNB, la creación del fondo de aval amplió la capacidad de los agricultores de tomar préstamos. Como las líneas de financiamiento del PRONAF son bastante variadas, también se asiste a un proceso inicial de diversificación de la utilización del crédito. Como el compromiso del agricultor pasa a ser con la banca, crease una relación contractual formal que puede servir de aprendizaje para que estos actores, en el futuro, se tornen más autónomos en su tomada de decisión financiera. El número de agricultores que puede ser apoyado a través de este mecanismo se amplió significativamente: con la misma cantidad de recursos, el volumen de recursos aplicados en proyectos productivos en la región aumenta.*

<sup>4</sup> El PRONAF es una de las principales innovaciones institucionales en Brasil para el desarrollo de regiones rurales. Para más información, ver: <http://www.saf.org.br> y/o <http://www.mda.gov.br>

Obviamente, este ejemplo fue posible solamente por la conjugación de distintos factores: a) la existencia de una política sectorial dirigida a un segmento específico de la población rural; b) la sensibilidad de los dirigentes de la ONG para alterar la forma de operacionalización de los recursos, influenciada decisivamente por su inserción en redes más amplias de cooperación con actores externos al territorio y que tienen una visión más “empresarial” del tercer sector<sup>5</sup>; y c) la interacción entre los actores posibilitada por la proximidad territorial.

Asociada a la importancia de los proyectos, está la formulación de Planes de Desarrollo Territorial. Al igual que la conformación de los arreglos institucionales, la formulación de planes territoriales de desarrollo refleja la capacidad de los actores locales de deliberar y negociar sobre el futuro de sus territorios. Un buen plan de desarrollo debe contener en sí las condiciones objetivas para su ejecución. No se trata de un listado de demandas, de un *shopping list* (Abramovay 2003) que elaboran los actores con vistas a captar recursos para proyectos. De las experiencias analizadas, la formulación de Planes de Desarrollo Territorial es todavía uno de los aspectos más débiles. Existe, en las áreas rurales, una baja disponibilidad de recursos humanos calificados en este tipo de procedimiento. Las experiencias analizadas enfrentaron este dilema involucrando las universidades en la formulación de los planes. Ello es, a la vez, una oportunidad y un riesgo.

Una oportunidad porque se espera que en las universidades exista más capacidad técnica que ofrezca subsidios para la formulación de planes y estrategias de desarrollo. Un riesgo cuando el apoyo de la Universidad genera un documento con baja capacidad de incorporar las visiones, intereses y demandas de los actores. Es un documento que está condenado a ocupar un cajón de los escritorios de la burocracia gubernamental, sin que los actores, los principales interesados, efectivamente se apropien del plan.

De ello se puede concluir que: a) la participación de profesionales capacitados para la elaboración de estrategias de desarrollo territorial, y en especial de aquellos vinculados a las universidades, puede ser un interesante instrumento para mejorar la capacidad de los territorios de construir

---

<sup>5</sup> Los principales socios del Instituto Elo Amigo son la Fundación W.K. Kellogg y el Instituto Votorantim, organización no gubernamental asociada a una gran empresa brasileña. Para más información, ver: <http://www.eloamigo.org.br>

visiones compartidas de futuro; b) igualmente en las universidades, existe una carencia de formación y capacitación que permita dar un salto adelante en relación a los viejos modelos de planificación, orientados por la visión de arriba hacia abajo que imperó en décadas anteriores; y c) esta carencia demanda acciones intensas de capacitación de personal para la elaboración, gestión, monitoreo y evaluación de estrategias de desarrollo territorial.

Ello nos lleva a otra dimensión importante relacionada a los instrumentos para la promoción del desarrollo rural con enfoque territorial. Si el DTR es, como sugieren Schejtman y Berdegú (2004), un proceso de cambio institucional y productivo, es necesario verificar si (y cómo) las acciones realizadas están efectivamente contribuyendo para promover dichas alteraciones, lo que demanda la creación y puesta en marcha de sistemas de seguimiento y evaluación que orienten permanentemente las acciones de los actores.

Sin embargo, lo que se verifica es una baja preocupación con este tema. En las estrategias propuestas, se trata de forma muy superficial todo lo que se relaciona con seguimiento y evaluación. Obviamente, esto es resultado de un conjunto de factores, entre los cuales se destaca: a) falta de una “cultura” de innovación y responsabilización por los resultados de los proyectos; b) baja capacidad de elaboración de proyectos y de estrategias articuladas de desarrollo; c) inexistencia de incentivos que inciten los actores a verificar si están logrando los objetivos a que se proponen; y d) un desfase entre los actores que construyen los indicadores de S&E y aquellos actores que los aplican.

Con relación a este último punto, el apoyo del aparato estatal puede ser muy interesante para ampliar la capacidad de verificar cómo avanza el desarrollo de un determinado territorio, desde que los indicadores sean construidos en conjunto con los actores locales. El principal desafío parece ser aquello identificado por Sabel (2004), cuando se refiere a la necesidad de compatibilizar la elaboración y la ejecución de las tareas<sup>6</sup>. Sin ello, los indicadores seguirán siendo una labor burocrática a la cual los actores no dan importancia.

---

<sup>6</sup> Para este autor, esta es una de las principales características del período actual del capitalismo, y lo que explica, en gran medida, las posibilidades de crecimiento de las empresas en un mundo cada vez más competitivo. El mundo ya no es aquél del Chaplin, en *Tiempos Modernos*, en que el personaje se encuentra apretando tornillos de un mecanismo que él no tiene idea de para que sirve.

## CONCLUSIONES

Existe una delimitación subjetiva del territorio dada por los propios actores, fruto de un proceso de construcción social que refleja una determinada identidad común. Los procesos de delimitación territorial según criterios objetivos y técnicos deben ser complementados con criterios cualitativos articulados a la percepción que tienen los actores de su territorio. Es decir, la delimitación de territorios rurales debe asumir una orientación socio-técnica, que sea legitimada por la sociedad, de forma que ésta asuma como suya la delimitación.

En este sentido, combinar procesos de delimitación abajo hacia arriba con procesos de arriba hacia abajo, parece ser el principal desafío y oportunidad para garantizar que la delimitación territorial sirva como una oportunidad para el aprendizaje social.

La descoordinación de las políticas y programas de gobierno (nacional, estatal y municipal) que inciden en los territorios presiona y confunde los actores, que pasan a tener más dificultad en establecer los límites territoriales, y permite que aquellos actores mejor ubicados en el campo aprovechen la incertidumbre para capturar recursos de los distintos programas y políticas.

Lo que las evidencias indican es que dicha falta de coordinación puede ser más fácilmente enfrentada a través de la circulación de información entre los actores. La consulta permanente a los actores y la “lectura sistemática de la dinámica territorial”, permite a las distintas instancias, gubernamentales y no gubernamentales, definir de forma más precisa sus acciones en el territorio. Los espacios de concertación contribuyen, al colocar distintos actores en contacto sistemático y estructurado, para disminuir la desconfianza y fomentar relaciones de cooperación entre ellos.

Sin embargo, es alrededor de proyectos que la interacción público/privada se exprime con más fuerza. Los proyectos son las instancias concretas que revelan la real disposición de los actores a cooperar y que permiten concretar acciones conjuntas, a través de la utilización de las habilidades sociales que tiene cada actor.

La formalización de los espacios colegiados de deliberación pública, a través de la elaboración, discusión y aprobación de reglas formales de convivencia es un proceso que lleva los actores a discutir de forma abierta y transparente las “reglas del juego” que van a orientar la interacción entre ellos.

Sin embargo, es necesario invertir tiempo y esfuerzos para la elaboración de las reglas del juego, atendiendo también, en el inicio del proceso de identificación y movilización de los actores, aquellos grupos sociales con menor capacidad organizativa y que son tradicionalmente excluidos de los procesos. La representatividad y la legitimidad de las acciones definidas en estos espacios colegiados de deliberación, están totalmente condicionadas a la capacidad que tienen los animadores de los procesos de garantizar mecanismos que inhiban cualquier tipo de captura por los grupos con mejores dotaciones de poder. Aunque siempre será posible identificar este tipo de movimiento, la definición de reglas claras de participación y representación puede ayudar a minimizar el problema. La creación de Fondos Competitivos de Desarrollo Regional para financiar proyectos parece ser un interesante instrumento para promover el desarrollo territorial rural, en la medida que permite la financiación de proyectos innovadores seleccionados de acuerdo a criterios objetivos y acordados *ex ante* entre los distintos actores. Permite también el establecimiento de hitos territoriales reconocidos por los actores, que tienen que adaptarse a una dinámica permanente de análisis de la dinámica territorial para la elaboración y proposición de proyectos.

Los fondos pueden ser también un instrumento para facilitar la interacción entre organismos públicos y privados de financiamiento. Demandan, sin embargo, una estructura jurídica apropiada y una gestión profesional que garantice la sostenibilidad financiera. La exigencia de contrapartidas de los tomadores de recursos y el establecimiento de relaciones contractuales son fundamentales para la puesta en marcha de este tipo de instrumento.

Los proyectos son los principales instrumentos para la promoción del desarrollo territorial rural. Sin embargo, la capacidad de elaboración de proyectos en las áreas estudiadas (y en las áreas rurales, en general) es baja, lo que demanda acciones de capacitación permanente en el tema. El intercambio de experiencias, con visitas a iniciativas similares, en la propia zona y/o en otras regiones, es una herramienta que está siendo bastante utilizada en las experiencias analizadas, y estimula los actores a invertir esfuerzos en nuevas acciones. El intercambio de experiencias permite establecer algo como un *benchmarking*, un conjunto de referencias que pueden ser utilizadas por los actores al momento de planificar sus acciones.

La articulación de distintos programas públicos y privados en un enfoque territorial sigue siendo uno de los principales desafíos para la

promoción del desarrollo rural, lo que demanda que los actores que actúan en la región identifiquen complementariedades y alineen incentivos alrededor de proyectos concretos.

La participación de distintos actores estimula procesos de aprendizaje por interacción que acaban por alterar sus comportamientos (Abramovay 2006b; Beduschi Filho 2006a). La práctica constante de analizar la realidad y las acciones de los otros, estimula la identificación de oportunidades de cooperación. Así, los espacios colegiados de deliberación pública sirven a la vez como espacio de encuentro y de disputas sobre el futuro de la región, pero principalmente como espacio de aprendizaje social.

Para que lo anterior resulte son importantes dos factores que ameritan ser mejor comprendidos: a) el rol que cumplen los animadores de los procesos de articulación de los actores; y b) el rol que cumplen los proyectos a que se disponen estos actores a realizar. Sobre el primer punto, lo que muestran las experiencias es que la animación del espacio de concertación y planificación es altamente dependiente de un conjunto muy reducido de actores. Aunque estos animadores logren involucrar los actores y conectar nudos de la red que se ha conformado, existe de forma permanente el riesgo de echar a perder todo el esfuerzo cuando se cambia el equipo animador. Por otro lado, y por ello la importancia de los proyectos, cuando se van concretando acciones concretas alrededor de proyectos específicos, los actores se comprometen de forma más intensa con acciones que permitan la continuidad del proceso. Es decir, una vez que ya hayan invertido recursos y esfuerzos a acciones concretas, los actores tienen más incentivos a seguir cooperando.

El principal mecanismo para ello es la elaboración de una Estrategia de Desarrollo Regional/Territorial. A través de una estrategia claramente pactada entre los actores territoriales, las diferentes instancias gubernamentales y actores externos a los territorios tendrán mejores condiciones de localizar incentivos y encontrar formas de cooperación para el desarrollo territorial.

Ello demanda, como ya fue subrayado anteriormente, la creación y consolidación de un sistema de seguimiento y evaluación que permita a los actores tener información fluida de los avances en la implementación de la estrategia, a la vez que sirve para reorientar acciones estratégicas de cada uno de ellos.

Para ello, es necesario invertir en la ampliación de las

capacidades de los actores de formular, ejecutar, gestionar y evaluar proyectos, productivos y sociales, que permitan concretar la cooperación entre ellos y reflejarse en mejoras significativas en el desarrollo del territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Abramovay, Ricardo. 2003. "Conselhos além dos limites". *O Futuro das Regiões Rurais*. Ed. UFRGS, Porto Alegre. Disponible en <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>
- Abramovay, R. 2006a. "Para una teoría de los estudios territoriales". Mabel Manzanal; Guillermo Neiman, Mario Lattuada (Org.). *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ciccus. 51-70.
- Abramovay, Ricardo 2006b. "Aprendizagem nas políticas públicas". *Valor Econômico*, 06/04/2006. Disponible en <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>
- Albagli, Sarita e Maciel, Maria Lucia. 2004. "Informação e conhecimento na inovação e no desenvolvimento local". *Ci. Inf.* 33, 3: 9-16.
- Bagnasco, Arnaldo y Carlo Trigilia. 1993. *La construction sociale du marché. Le défi de la troisième Italie*. Cachan: Les Éditions de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan.
- Bar El, Raphael. 2005. *Desenvolvimento Econômico Regional para a Redução da pobreza e desigualdade: o modelo do Ceará*. Ceará: Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará.
- Beduschi Filho, L. C. 2007. *Los desafíos de la investigación en territorios rurales: actores, intereses y habilidades sociales*. José Bengoa (Org.). Territorios rurales. Santiago de Chile: Catalonia. 102-115.
- Beduschi Filho, L.C. 2006a. *Participação, aprendizagem social e o desenvolvimento de regiões rurais*. Tesis de Doctorado en Ciencia Ambiental. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Beduschi Filho, L.C. 2006b. "Aprendizagem pela interação: um desafio para o desenvolvimento das regiões rurais". *Anais do VII Congreso Latino-Americano de Sociología Rural*. Quito.
- Beduschi Filho, L.C. e Abramovay, R. 2004. "Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais". *Revista Nova Economia* 14, 3: 1-36.
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc. 1992. *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. Trad. por Ariel Dillon.
- Caron, Patrick. 2005. "Crerios para a delimitação de territórios". Seminario "Desafios y Perspectivas del Desarrollo Regional en América Latina". Santiago de Chile: FAO.
- Cortes, S. M. V. 2005. "Fóruns participativos e governança; uma sistematização das contribuições da literatura". *Desenho Institucional*

- e Participação Política: experiência no Brasil contemporâneo*. Lubambo, Catia; Coelho, Denilson Bandeira; Melo, Marcus André (Org.). Petrópolis: Vozes. 13-32.
- Culpepper, Pepper. 2005. "Re-Embedding Public Policy: Decentralized Collaborative Governance in France and Italy". *The Economy as a Polity: The Political Constitution of Contemporary Capitalism*. Christian Joerges, Bo Stråth, and Peter Wagner (eds.). London: UCL Press. 137-157.
- Evans, Peter. 2003. "Além da "monocultura institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo". *Sociologias* 5: 20-63.
- Favareto, Arilson. 2006. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão .Do agrário ao territorial* . Tesis de Doctorado en Ciencia Ambiental. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Fligstein, Neil. 2001. "Social skill and the theory of fields". *Sociological Theory* 192: 105-125.
- Guivant, Julia. 1998. "Conflitos e negociações nas políticas de controle ambiental". *Ambiente & Sociedade* 1, 2: 101-123.
- Hirschman, Albert O. 1984. *Getting Ahead Collectively. Grassroots Experiences in Latin America*. New York: Pergamon Press Inc.
- Kaiser, Bernard. Brun, A., Cavailhès, J. e Lacombe, Philippe. 1994. *Pour une ruralité choisie*. Paris: DATAR/ Ed. De l'Aube.
- Lundvall, B. 2000. "Políticas de Inovação na Economia do Aprendizado". *Produtividade Local por Amostragem Setorial e Sistemas de Inovação no Brasil: novas políticas industriais e tecnológicas*.
- Meyer-Stamer, Jorg. 2004. *Governance and territorial development: policy, politics and polity in local economic development*. Mesopartner working paper. Disponible en <http://www.mesopartner.org>
- Morgan, Kevin. 1999. "Learning-by-interacting: Inter-firm Networks and Enterprise Support". *Networks of Enterprises and local development. Competing and Co-operating in Local Productive Systems*. Paris: LEED/ OECD.
- Perroux, François. 1955. *L' Economie du XX Siècle*. Paris: PUF.
- Piore, Michael y Sabel, Charles. 1984. *The Second Industrial Divide: possibilities for prosperity*. New York: Basic Books.
- Sabel, Charles. 2004. *Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability*. Disponible en <http://www.law.columbia.edu/sabel/papers/Sabel.definitief.doc>.
- Sabel, Charles. 2005. *Learning from Difference: the New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union*. Escrito con Jonathan

- Zeitlin. Disponível em <http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers.htm>.
- Schejtman, Alexander e Berdegué, Julio. 2004. "Desarrollo territorial rural". *Debates e temas rurales 1*. Santiago: Rimisp. Disponível em <http://www.rimisp.org>.
- Sen, Amartya. 2000. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Storper, Michael. 1995. "Territorial development in the global learning economy: the challenge to developing countries". *Revue Région & Développement 1*.
- Tendler, Judith. 2000. "Why are Social Funds do Popular?" *Local Dynamics in the Era of Globalization. Companion Volume of the World Development Report 1999/2000*. Shahid Yusuf, Weiping Wu, and Simon Everett (ed.). Oxford: Oxford University Press for the World Bank.
- Veiga, José Eli. 2006. "Territórios para um desenvolvimento sustentável". *Ciência & Cultura* 20-24.

# **La Formación de la Red de Educación de Asentados de la Reforma Agraria.**

EL PRONERA

**Helana Célia de Abreu Freitas**

## INTRODUCCIÓN

En esta parte del libro se pretende presentar los conflictos que envuelven las relaciones políticas y pedagógicas que se establecen entre los socios (colaboradores), que construyen los proyectos educativos del Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria – PRONERA. El Programa forma parte de una serie de acciones gubernamentales creadas en la década de noventa, dirigidas a la agricultura familiar.

Dada la dimensión que el PRONERA está tomando en el proceso de escolarización de jóvenes y adultos de los asentamientos de la reforma agraria, y la fuerte participación de los movimientos sociales campesinos en su concepción e implementación, el programa es descrito por algunos autores (Molina 2003; Jesus 2004; Di Piero 2004) como un paso fundamental en la construcción de políticas públicas de educación para el medio rural brasileño.

Hasta el año de 2003, el PRONERA apoyó cerca de 150 proyectos en los asentamientos rurales, formando asociaciones en 55 universidades públicas federales y estatales, atendiendo 122 mil alumnos, aproximadamente, en todo el Brasil. La Educación de Jóvenes y Adultos es la modalidad educativa considerada prioritaria, representando el 94% de las acciones educativas promovidas por el PRONERA, concentradas principalmente en las regiones Norte y Nordeste. Se estima que en el período de 1999 a 2002, cerca de 110 mil alumnos frecuentaron los cursos de alfabetización. Al mismo tiempo, fueron realizados 18 cursos técnicos y de especialización, incluyendo 1288 jóvenes (Datos del Programa Nacional de Educación en Reforma 2003).

Para la construcción y ejecución de los cursos del PRONERA,

es premisa básica la unión del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria - INCRA, con universidades y movimientos sociales del campo. Dependiendo de las especificidades del curso así como del lugar en que es realizado, otros actores, además de los ya citados, también participaron de la red de formación. Sin embargo, esta construcción no ocurrió sin conflictos, ya que la interfaz entre actores tan diversos genera varios enfrentamientos, debido, especialmente, a la dificultad de definir lo que son propuestas educativas que tengan como foco el desarrollo sustentable.

En la primera sección de este capítulo, será presentado un breve recorrido histórico del PRONERA y sus principales características. En la segunda sección serán discutidos los análisis de algunos autores sobre las cuestiones que involucran las alianzas del PRONERA. En la tercera sección, será tratado el Curso Técnico en Agroecología, así como los actores que están involucrados en la construcción del curso. No es intención del presente trabajo discutir todas las cuestiones relacionadas a las alianzas del PRONERA, sino presentar los conflictos que surgen entre los actores del Programa.

## **HISTORIA DEL PRONERA**

La educación del medio rural en el Brasil siempre tuvo un papel marginal en las políticas de educación, teniendo la población del campo un acceso restringido, lo mismo al nivel básico o medio. Si el cuadro general de la educación en el país presenta graves problemas, en el campo esos problemas son aún mayores. El año 2000, el 28,3% de las personas residentes en el medio rural, con quince años o más, no eran alfabetizadas (Censo Demográfico 2000. ). Por eso, tres en cada grupo de diez jóvenes o adultos del medio rural, se encontraban en una situación de analfabetismo absoluto, en una población en que la escolaridad media no alcanzaba ni siquiera cuatro años de estudios.

La situación de la educación en el medio rural brasileño es consecuencia no sólo de un proceso de exclusión económica, social y cultural, sino también de las políticas educacionales. La desatención histórica del sistema educacional en el medio rural llevó a la inexistencia de directrices políticas y pedagógicas específicas, así como de dotación financiera que posibilite la institucionalización y manutención de una escuela de calidad en todos los niveles. El campo nunca fue visto como

un espacio prioritario para la acción institucionalizada del Estado a través de distintas políticas públicas y sociales. Al contrario, siempre fue tratado por el poder público con políticas compensatorias, a través de proyectos, programas y campañas de emergencia, sin continuidad, con acciones yuxtapuestas y concepciones de educación incluso contradictorias (Furtado 2004). A partir de la década de los noventa, con la presión de los movimientos sociales del campo, algunas iniciativas dirigidas para la educación del medio rural empiezan a surgir, las cuales están dirigidas a la construcción de políticas públicas, entre ellas, la creación del PRONERA. Esas iniciativas, en su mayoría, son fruto de la presión de los movimientos sociales del campo, especialmente del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra – MST, que, desde su creación en la década del ochenta<sup>1</sup>, pasó a desarrollar propuestas educativas en campamentos y asentamientos de la reforma agraria.

En 1997 fue realizado el 1º Encuentro Nacional de Educación en la Reforma Agraria (ENERA), que tuvo como principal articulador el MST. Participaron de la reunión cerca de setecientas personas, en su gran mayoría educadores de los asentamientos y campamentos del MST, además de profesores de más de veinte universidades, los cuales estaban desarrollando proyectos educativos en asentamientos de la reforma agraria<sup>2</sup>. El proceso desencadenado por ese encuentro en los Estados culminó con la creación del PRONERA en 1998.

El 1º ENERA generó también la participación de las instituciones de enseñanza superior. En el mismo año, en el III Forum del Consejo de Rectores de las Universidades Brasileñas (CRUB), fue aprobada la propuesta que pretendía volver la educación hacia el medio rural, lo que significó, en una tercera fase, la unión entre el entonces Ministerio

---

<sup>1</sup> El período de 1979 a 1984 marca el reinicio de la lucha por la tierra en el Brasil, a través de ocupaciones e instalación de campamentos, realizados especialmente en los estados de RS, SC, PR, SP y MS, las cuales culminan con la fundación del MST, en 1984.

<sup>2</sup> Ese proceso de discusión culminó con la realización, en julio de 1998, de la I Conferencia Nacional: Por Una Educación Básica del Campo, con 974 participantes, en Luziânia-GO. "Después de la Conferencia, las entidades coordinadoras del proceso decidieron continuar actuando juntas, por medio de la Articulación Nacional por una Educación Básica del campo, trabajando en la perspectiva de contribuir para la construcción de políticas públicas específicas para responder a demandas educacionales en el medio rural, aliada al desarrollo de estrategias que busquen el desarrollo humano" (Molina 2003:66).

Extraordinario de la Política Agraria, el INCRA y el CRUB<sup>3</sup>.

Los movimientos sociales del campo también tuvieron una participación efectiva en la construcción de la propuesta del PRONERA. Los objetivos, los principios básicos y los presupuestos teórico-metodológicos fueron debatidos en muchas reuniones que ocurrieron en la Universidad de Brasilia, y que contaron con la participación de los representantes de las universidades que componen la Comisión Pedagógica, de los miembros del Sector Nacional de Educación del MST y de miembros de la Confederación Nacional de los Trabajadores Rurales en la Agricultura, CONTAG (Molina 2003).

Así, el PRONERA fue creado en 1998, vinculado al Ministerio del Desarrollo Agrario, pero con una fuerte presencia de los movimientos sociales del campo y de las universidades públicas o comunitarias. El Programa, dirigido a los jóvenes y adultos de los asentamientos de la Reforma Agraria, tiene como objetivo general: “Fortalecer la educación en las áreas de Reforma Agraria estimulando, proponiendo, creando, desarrollando y coordinando proyectos educacionales, utilizando metodologías dirigidas para la especificidad del campo, teniendo en vista contribuir para la promoción del desarrollo sustentable” (Manual de Operações 2004)<sup>4</sup>.

La modalidad prioritaria del PRONERA es la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA), que comprende el proceso de alfabetización de los asentados y la elevación de escolaridad de los monitores que reciben capacitación pedagógica para actuar como agentes multiplicadores de la escolarización en los asentamientos. Además de esta modalidad, el PRONERA comprende acciones de formación continuada de educadores y la formación técnico-profesional para la producción agropecuaria y la gestión de emprendimiento rural, la salud y la comunicación.

---

<sup>3</sup> En 1996, el Gobierno Federal convidó al Consejo de Rectores de las Universidades Brasileñas (CRUB), para trabajar juntos en la Reforma Agraria. Esa articulación resultó en la creación del Forum de las Instituciones de Enseñanza Superior en Apoyo a la Reforma Agraria. La primera realización de esa sociedad fue el Censo Nacional de los Proyectos de Asentamientos de Reforma Agraria en Brasil. La segunda experiencia fue la participación de las universidades en los trabajos de asistencia técnica, a través del Proyecto Lumiar.

<sup>4</sup> Fortalecer a educação nas áreas de Reforma Agrária estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, utilizando metodologias voltadas para a especificidade do campo, tendo em vista contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável (Manual de Operações 2004).

Como señalé anteriormente, la unión es la premisa básica para la realización de las acciones del PRONERA. Las principales asociaciones son: los movimientos sociales y sindicales de trabajadores rurales, las instituciones públicas de enseñanza, las instituciones comunitarias de enseñanza sin lucro, y el INCRA. Otras asociaciones pueden ser agregadas, dependiendo de las características de cada proyecto. Los cuadros en adjuntos, presentan la organización del PRONERA a nivel nacional (Anexo 1).

En el Manual de 2004 del PRONERA, se establecen las principales atribuciones de cada uno de los participantes. También se establece que los proyectos desarrollados en el ámbito del PRONERA deberán ser coordinados por un profesor de la institución de enseñanza superior que se responsabilizará por la formulación, implementación, asistencia y control técnico-operacional del proyecto.

El mismo Manual determina que los proyectos de Educación del Campo deben tener como base la “diversidad cultural, los procesos de interacción y transformación del campo, la gestión democrática, el acceso al avance científico y tecnológico; que estén volcados al desarrollo de áreas de la Reforma Agraria; que sean socialmente solidarios, económicamente justos y ecológicamente sustentables (Manual del PRONERA 2004)”. También establece que los principios rectores de esa práctica son: principio del diálogo, principio de la praxis y principio de la transdisciplinaridad.

**Tabla 1 - Atendimento del Pronera entre 1998 y 2002**

<i>Año</i>	<i>Nº de convenios</i>	<i>IES</i>	<i>Alumnos</i>	<i>Municipios</i>	<i>Asentamientos</i>
1998	10	10	6.460	83	188
1999	51	37	56.590	548	1284
2000	18	15	12.205	130	300
2001	29	15	23.728	409	727
2002	31	22	23.932	404	881
Total	139	99	122.915	1574	3.380

FUENTE: El Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria en Perspectiva – datos básicos para una evaluación – 2003

Por la tabla se puede observar que el PRONERA alcanzó, hasta 2002, 122.915 alumnos pertenecientes a 3.380 asentamientos de todo el país. El año de mejor desempeño fue 1999, enseguida hubo una caída en el ritmo debido a las oscilaciones en relación al monto del presupuesto del Programa y en el flujo de los recursos de los convenios, en razón de la contingencia de verbas destinadas al PRONERA. En 2003, la práctica de contingencia de los recursos fue interrumpida, así la ejecución presupuestaria correspondió a la totalidad del presupuesto previsto, lo que propició una retomada en el desempeño del Programa.

La tabla a seguir informa sobre el número de matrículas por modalidad de educación:

**Tabla 2 - Matriculados en el PRONERA entre 1999 y 2002**

Año	Total de Matric	EJA / %	Magisterio / %	Pedagogía / %	Técnico Profesional / %	Pos-técnico / %	Otro / %
1999	56.590	51.556 /91,1	160 /0,3	168 /0,3	146 /0,3	100 /0,2	0 /0,0
2000	12.205	12.075 /98,9	80 /0,7	50 /0,4	50 /0,4	0 /0,0	0 /0,0
2001	23.728	22.754 /95,9	196 /0,8	50 /0,2	470 /2,0	4 0 0 5 /16,9	385 /1,6
2002	23.932	23.104 /96,5	260 /1,1	180 /0,8	250 /1,0	70 /0,3	0 /0,0
Total	116.455	109.489 /94,0	696 /0,6	448 /0,4	916 /0,8	4175 3,6	385 /0,3

FUENTE: Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria en Perspectiva – datos básicos para una evaluación - 2003

Es posible constatar por el análisis de los datos de la tabla que la Educación de Jóvenes y Adultos representó 94,0% de las matrículas en el período analizado, aunque otras modalidades también estén siendo atendidas.

Entonces, los datos señalados arriba indican la importancia que el PRONERA está adquiriendo en los procesos de escolarización de

jóvenes y adultos del medio rural y, especialmente, en los asentamientos de la reforma agraria. Sin embargo, ese aumento en la escolarización no ocurre sin conflicto, ya que involucra diferentes actores. A continuación presentaremos algunos estudios que señalan los conflictos entre los actores que construyen los proyectos del PRONERA.

## LA VISIÓN DE LOS SOCIOS INVOLUCRADOS

Algunos autores (Jesus 2003; Beltrame 2004; Azevedo 2001; Foerste e Schutz-Foerste 2004; Araujo 2004) ya señalaron dificultades en la realización de un proyecto entre los actores responsables, los movimientos sociales y las universidades, movimientos sociales y el INCRA, etc. Sin embargo, los análisis de los actores divergen en relación a las cuestiones que involucran los asociados.

Hay algunos trabajos que identifican las dificultades de las universidades para trabajar con el MST. Jesus (2003), al analizar las relaciones entre las universidades y los líderes del MST en los trabajos de alfabetización de los asentados en Sergipe, afirma que: “las cuestiones señaladas hasta ese momento provocaban enormes diferencias –del punto de vista de las acciones prácticas como del punto de vista teórico de la educación. Si dependiese de lo que estábamos tomando como referencia, tendríamos observaciones completamente diferentes sobre la realidad y sobre las acciones de los asentamientos. Nuestra mirada no podría ser a partir de una exención en relación a los diferentes contextos de configuración del papel del Estado, incluyendo la propia Universidad y el MST” (Jesus 2003: 33).

En la misma dirección, en otro proyecto de educación de la Universidad Federal de Santa Catarina realizado en unión con el MST, Beltrame (2004) relata las dificultades en la relación entre los dos actores involucrados: “En el trabajo realizado en el Proyecto en análisis, las dificultades enfrentadas por el grupo de educadores de la UFSC, ya aparecerán en las primeras reuniones para discutir su elaboración y ejecución. Esos obstáculos aparecerán en varios momentos, principalmente, en la manera de organización del trabajo de cada grupo de educadores del MST y de la UFSC. Los grupos presentan tiempos y urgencias diferentes, lo que en las discusiones aparecen como obstáculos; la naturaleza social del trabajo educativo presenta lecturas diferentes; el carácter educativo de las acciones desarrolladas por la universidad tiene diferencias de las mismas acciones, en la lectura de los movimientos

sociales, entre otras cuestiones” (Beltrame 2004: 65).

Al contrario de los estudios citados anteriormente, otros autores destacan la dificultad que las Universidades presentan al trabajo conjunto con el MST. Según Molina (2003), la dificultad de los movimientos sociales del campo para trabajar con las universidades se debe a la lógica de la cultura universitaria, que en general ha pensado la complejidad del mundo a partir de sus feudos de poder enraizados en la lógica de los institutos y departamentos, sin la inclusión de la subjetividad, de la afectividad, de la formación de valores, partiendo de una visión estrictamente técnica, concibiendo esa técnica como algo neutro, sin compromiso político (107).

El Boletín de la Educación N° 09 del MST (2004), al analizar la relación del Movimiento con las universidades, informa que: “De hecho, en la sociedad brasileña la universidad simboliza, aún hoy, el latifundio del saber; una institución pensada desde una lógica elitista y que se perturba cada vez que hay la entrada de personas organizadas (movimientos sociales) que representan y luchan por otra lógica” (17).

En la misma dirección, Azevedo analiza que otros conflictos son generados debido a la visión muy presente entre los segmentos universitarios, de la impropiedad de la institución en compartir determinadas responsabilidades con los movimientos sociales, durante la ejecución del proyecto, ya sea con el argumento de no romper las autonomías de cada uno, o por una supuesta condición de competencia intrínseca la institución universitaria (Azevedo 2001: 80).

Para Navarro (2002), sin embargo, el liderazgo del MST impone a los otros asociados su visión de mundo y de educación. El autor analiza la importancia que las escuelas de formación del Movimiento ejercen en la formación de una “segunda generación de militantes”. Para Navarro (2002), los convenios firmados entre el MST y las instituciones de enseñanza superior siguen la misma dirección: “adicionalmente, como es notorio, prácticamente ninguno de los convenios realizados por la organización con las universidades públicas, amplía realmente un conjunto de conocimientos nuevos para los militantes sin tierra participantes, usualmente sólo refrenda la propia visión política del Movimiento sobre el mundo rural” (Navarro 2002: 264).

En la misma línea del análisis anterior, Azevedo (2001) afirma que la complejidad en las relaciones de los actores también está relacionada con la excesiva “ideologización” del proceso pedagógico,

producida por algunos sectores del movimiento social, los cuales se ven como siendo los únicos o principales conductores del programa como un todo, redundando en una extraña y equivocada relación en la cual, la institución universitaria y los monitores (responsables directos por la dimensión “específicamente pedagógica”) se subordinarían a las orientaciones político-ideológicas de los movimientos (Azevedo 2001: 81).

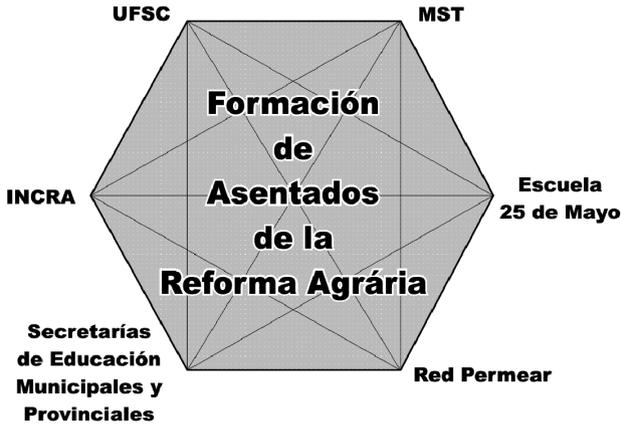
Araújo (2003) presenta otros aspectos de los conflictos entre los compañeros, y destaca que la sociedad del INCRA con las universidades y el MST ocurre también de forma problemática, especialmente en lo que se refiere a las relaciones con el INCRA. Para el autor, el problema central está en el hecho de que, dentro del INCRA, la educación aún es realizada de manera “artesanal”. La misma situación ocurre en las universidades, las cuales, a pesar de estar involucradas con el proyecto, no asumen la dimensión que la propuesta exige. La ejecución de la propuesta cuenta con un grupo de profesores que, a pesar del empeño y competencia, enfrentan desafíos de orden interna y externa (Araújo 2003:178).

Otra posición más optimista se encuentra en estudios que evalúan los conflictos como ya superados. A pesar de la diferencia que existe entre la lógica de las universidades y de los movimientos sociales, a pesar de los conflictos que muchas veces ocurren en esta interacción, se considera que se aprendió a trabajar unidos, siendo que una parte significativa de los resultados alcanzados por el PRONERA sería consecuencia de ese aprendizaje (Molina 2003: 113).

Todos estos estudios no sólo exponen aspectos de los conflictos existentes entre los actores en los proyectos del PRONERA, sino que muestran, especialmente, cómo la visión sobre los propios conflictos está penetrada (contaminada) por posiciones políticas e ideológicas. Por lo tanto, es un desafío al análisis de los diferentes niveles de conflictos, siendo más complejo evaluar el conocimiento que es generado de estos proyectos.

En la siguiente sección, como ejemplo del compromiso de diferentes actores en los proyectos del PRONERA, serán analizados los actores presentes en la formación de un Curso Técnico en Agroecología y una propuesta para la comprensión de las relaciones que se establecen entre ellos.

**Figura 1 - Actores involucrados en la formación de asentados de la reforma agraria**



## LA FORMACIÓN DEL CURSO TÉCNICO EN AGROECOLOGÍA

En el Estado de Santa Catarina, el Curso Técnico en Agropecuaria, con énfasis en Agroecología, está siendo desarrollado desde 2005 y con final previsto para 2007. Por ser un curso vinculado al PRONERA, él vincula la Superintendencia Regional del INCRA (SR-15), la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC) y el MST. Además de estos asociados, la red social y técnica de formación, también vincula la Escuela Agrícola 25 de Mayo<sup>5</sup>, la red pública de enseñanza del Estado de Santa Catarina y la organización no gubernamental Red Permeear<sup>6</sup>. En la siguiente figura se presentan los

<sup>5</sup> Aunque sea una escuela de la red pública estadual de Santa Catarina, como lo es la Escuela Agrícola 25 de Mayo, creada al final de la década de ochenta, tiene gran identidad con el MST, que ya se expresa en la elección del nombre. Fue ese día que ocurrió en el municipio de Abelardo Luz, una gran ocupación de tierras en Santa Catarina, con la participación de 2.300 familias. Los educadores de la Escuela 25 de Mayo también han buscado, constantemente, el estudio y la implementación de la propuesta pedagógica del MST.

<sup>6</sup> De acuerdo con su estatuto, la Red Permeear tiene por objetivos: promover la Permacultura como base del desarrollo endógeno sustentable y utilizar de manera

actores involucrados en la construcción del curso: Los actores mostrados en la Figura 1 presentan diferentes tipos de intereses, valores, recursos y capacidades institucionales. Presentan también diferentes presupuestos de sociedad, de individuo y de educación que se reflejan en la forma como ellos construyen la propuesta del curso. Por detrás de los motivos desarrollados, existen conflictos generados por diferentes visiones de mundo por los actores, los intereses y objetivos que forman parte del proceso.

La complejidad presente en la elaboración y ejecución de la formación se manifiesta en la percepción de los múltiples actores. La manera cómo esos actores participan de este proceso puede ser analizada a través de la intersección de experiencias y prácticas sociales en el cotidiano proceso de construcción de la red. Consideramos necesario acompañar la práctica cotidiana de ejecución del curso para comprender cómo se realizan las relaciones de poder que marcan la elaboración y la ejecución de la propuesta. Actores con diferentes grados de poder están involucrados, siendo que uno o más pueden definir cómo serán dirigidas las propuestas, cuál la visión de mundo que irá a predominar y cómo se construirá el conocimiento.

Otra cuestión a ser explicitada dice respecto a la relación entre el discurso y la práctica de esos actores. La mayoría de los actores involucrados presentan un discurso bien definido, normalmente explicitado en documentos, el cual debe dirigir toda la participación en la elaboración y ejecución de las propuestas educativas. Sin embargo, muchas veces notamos un descompás entre el discurso y la práctica de esos actores, lo que se refleja en la formación del curso, y que solamente puede ser observado si acompañamos la relación cotidiana de construcción de la red.

Creemos que el concepto de red socio-técnica descrito por Latour (2000), en el enfoque de la teoría de *Actor-Red*, puede ser útil para la comprensión de los conflictos presentes en la formación de los proyectos del PRONERA. La teoría del *Actor-Red* permite evaluar las diversas perspectivas de los actores sin privilegiar ninguna visión, identificando

---

integrada y armónica, los recursos naturales, humanos y financieros. "Teniendo como prioridad la promoción del Hombre y el rescate de su relación con el medio ambiente, la Red Permacultora establece, apoya y monitorea unidades demostrativas y de referencia, así como todo tipo de actividad práctica de Permacultura, contando que estas puedan ser desarrolladas y reproducidas por comunidades que habitan el gran ecosistema brasileño. La estrategia y promoción del establecimiento de sistemas productivos de agricultura ecológica, el establecimiento de tecnologías locales apropiadas, construcción de moradas autosustentables, siempre siguiendo la ética y los principios de la Permacultura". Traducción de los editores del sitio <http://permacultura.org.br/ipab>.

así cómo determinados actores logran que sus representaciones sean asumidas por otros actores como legítimas, permitiéndoles formar redes sociales alrededor del tema.

La teoría del *Orientada al Actor en Situación de Interfaz*, desarrollada por Norman Long, que nos permite comprender las relaciones de poder y el conocimiento generado por él en los procesos de desarrollo rural, es otra importante contribución para la comprensión del problema abordado. Para Long (1999), el análisis de interfaz nos permite examinar las diversidades culturales, diferencias sociales y conflictos inherentes a procesos de intervención para el desarrollo.

Las diferentes cuestiones observadas durante la ejecución del Curso evidencian los conflictos que surgieron en la construcción de la propuesta. A seguir abordaremos algunas cuestiones que ejemplifican los diversos conflictos.

La primera cuestión señalada por profesores de la Escuela 25 de Mayo se refiere al repudio de los socios que vinieron para la construcción del Curso Técnico en Agroecología por el PRONERA, por la trayectoria de la Escuela en la lucha por la construcción de un curso técnico en el área agroecológica. Desde la década de noventa, la escuela está intentando implementar una propuesta curricular con énfasis en el área, y la implementación de un curso técnico con la misma orientación. No obstante, para profesores y coordinadores de la Escuela, los actores ignoraron esta trayectoria, lo que generó conflictos entre la Escuela y otros actores: “Ninguno de los participantes se ha preocupado de los procesos históricamente constituidos que dieron origen al curso técnico y que, después, los participantes pudieron estar contribuyendo; prácticamente ninguno se ha preocupado en decir que la Escuela ha llegado hasta aquí debido a todo un proceso”.

La segunda cuestión se refiere a las divergencias entre la propuesta agroecológica implementada en la Escuela y el eje adoptado por el MST. Aunque la Escuela se mantenga vinculada al Movimiento y trabaje en el área agroecológica, el curso no se encuentra en total sincronía con la propuesta del Movimiento. Para los coordinadores del Sector de Producción y Educación del MST:

“El vínculo del Movimiento con el curso se dio de manera muy indirecta, no tuvo acompañamiento, no porque las personas de la Escuela no sean del Movimiento. Pero, creo que hay algo que resulta de con qué dimensión de hecho tiene esa agroecología, qué modelo de producción nosotros queremos, por qué esa agroecología es diferente en la cabeza de uno

y de otro. La Escuela tiene una concepción, que tal vez no esté totalmente en sintonía con lo que el Sector de Producción está pensando”.

Algunas declaraciones de personas de la Escuela y de la coordinación del Movimiento, relatan las divergencias que ocurrieron a respecto de la opción de la Escuela 25 de Mayo por una propuesta en el área agroecológica, en contraposición al anhelo de la comunidad escolar por una propuesta pedagógica dirigida para la agricultura convencional. Para un miembro de la coordinación esa divergencia refleja el conflicto que se manifestó en el Movimiento de forma más general.

“Esa Escuela también pasó por un proceso de contradicciones muy grande, sobre cuales eran sus objetivos no por parte de la Escuela, de quién está allí en la Escuela o de la dirección del Movimiento, pero por la base misma que, como decimos, muchos educandos y muchos padres gustarían de trabajar en el sistema convencional. Entonces, la Escuela tuvo un trabajo de desconstrucción de esa mentalidad y el intento de construcción del nuevo. Ese proceso ocurrió internamente también en la Escuela”.

Esa cuestión, aunque a primera vista parezca estar superada, obliga a reflexionar en lo que parece ser una de las principales arenas de conflicto en la formación del curso técnico, y que es la producción de alimentos para el auto sustento de la Escuela. Los alimentos producidos en la Escuela no son suficientes para las refecciones diarias. Para algunos actores, la producción insuficiente para el auto sustento es un factor limitante para el avance de la propuesta agroecológica.

Otra cuestión colocada por coordinadores, profesores y hasta por alumnos, que está relacionada a la baja productividad de la Escuela, se refiere a la escasez de recursos para invertir en la producción agroecológica. Al contrario de lo que es defendido por muchos, inclusive otros actores involucrados con la formación del curso, para el grupo, la agroecología necesita de recursos para que pueda establecerse. Para el grupo de la Escuela, ese sería también uno de los motivos por el cual la Escuela no esté con una producción agroecológica más consolidada.

La escasez de recursos financieros para impulsar la producción agroecológica genera críticas al PRONERA, que destina recursos para la compra de alimentos y no permite la adquisición de productos que posibilitarían incrementar la producción agroecológica. “Es una paradoja del proyecto tener financiamiento para comprar alimentos, algunos hasta transgénicos, y no poder tener parte de esa verba destinada a aumentar la producción aquí dentro de la Escuela”.

Otro conflicto surge de la propuesta de la Red PERMEAR y otros actores. La Red PERMEAR lleva, para el curso, una propuesta en la área de la permacultura, sin embargo, otros actores creen que la permacultura sea solamente una técnica, no siendo capaz de construir un nuevo modelo de producción. Para un coordinador del Sector de Producción del MST: “La permacultura es una técnica de producción, no un modelo de producción. Aquellos que toman la permacultura como modelo de producción no sobrevivirán a nuestro tiempo presente. Lo que nosotros estamos construyendo en la Escuela es un nuevo modelo de producción, y la permacultura no es un nuevo modelo de producción”.

Otra cuestión que se constató fue la dificultad de los alumnos para implementar, en sus asentamientos, las prácticas agroecológicas aprendidas en el Curso. Ese conflicto es generado por la adopción histórica de la agricultura convencional en muchos de los asentamientos de sus propias familias. Para una profesora de la Escuela, “los educandos sienten mucho esa contradicción en el tiempo-comunidad. Aprenden una técnica aquí y llegan a sus casas y tienen dificultades de implementarla, porque el cotidiano habla más alto: las necesidades de tener un rendimiento [seguro]”.

En la relación de la Escuela con la UFSC durante la formación de la red también surgieron varios conflictos. Como afirma una profesora de la UFSC, “La relación que la universidad tiene con la Escuela y con ese proceso es muy diferenciada, porque en el grupo de la universidad que aquí está trabajando, tienen una unidad muy grande, que se diferencia en gran medida de la perspectiva ideológica colocada por el Movimiento. En este momento, se percibe que hay una diferenciación que, en la perspectiva de la UFSC, busca diversificar inclusive la formación ideológica, busca llevar elementos de otras perspectivas, lo que no es bien recibido por la Escuela. Se trata de perspectivas que muchas veces son contradictorias”.

Los conflictos que penetran en la construcción de la propuesta agroecológica del Curso, son un reflejo de un panorama más amplio de la sociedad, que no tiene como horizonte un único modelo de desarrollo rural. No obstante, debido al hecho de que la propuesta agroecológica es una construcción social, no tiene una única directriz, tampoco un desarrollo lineal: consecuentemente, en el proceso de implantación ocurren avances y retrocesos.

Las cuestiones apuntadas no agotan los conflictos presentes en la construcción de la propuesta agroecológica de la Escuela

25 de Mayo, y tampoco los conflictos se limitan a la cuestión de la agroecología. Otros temas generan polémicas en las interfaces entre los actores, sin embargo, no será posible abordarlo en esta parte de la compilación. Ese panorama ya es verificado por Long (1999) al afirmar que, aunque las interacciones de interfaz presupongan un grado de interés común, ellas también tienen la propensión de generar conflictos debido a los intereses y objetivos contradictorios, o al poder desigual de las relaciones que intervienen en este proceso.

## CONSIDERACIONES FINALES

Por lo que fue expuesto arriba, podemos concluir que el PRONERA, aunque es un programa de carácter compensatorio, constituye un importante paso en la construcción de políticas públicas de educación para el medio rural. Su importancia se debe no sólo al número de alumnos atendidos, sino al vínculo de diferentes actores en su construcción y ejecución, lo que genera un fuerte debate sobre la educación en el campo.

Aun así, los conflictos entre los actores involucrados en el PRONERA deben ser observados y analizados, para que se logre comprender qué tipo de conocimiento está siendo generado por ellos en las propuestas educativas creadas en el ámbito del Programa, y en nombre de la sustentabilidad.

Ante ese panorama, la propuesta del *Enfoque orientado al actor en Situación de Interfaz* y de la perspectiva del *Actor-Red*, puede propiciar importantes contribuciones para el análisis de estos conflictos, como la comprensión del tipo de conocimiento que está siendo generado en tales procesos. Las dos propuestas pueden traer un nuevo enfoque para la comprensión de la cuestión, una vez que estamos abordando la relación entre actores que pretenden construir propuestas educativas, para formar familias agricultoras con otra mirada sobre su propia realidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Araújo, Severina G. de. 2004. *O PRONERA e os Movimentos Sociais: Protagonismo do MST. A Educação na Reforma Agrária em Perspectiva: Uma Avaliação de Educação na Reforma Agrária*. Andrade et al. (orgs.). Brasília: PRONERA.
- Azevedo, Alessandro A. 2001. “Traçando Caminhos e Descaminhos de um Processo de Educação no Meio Rural: Reflexões a Partir de uma Experiência do PRONERA no Rio Grande do Norte”. *Revista da FACED* 5.
- Beltrame, Sônia et al. 2004. *Universidade e Movimento Social: Interação entre Sujeitos Educadores. Educação de Jovens e Adultos: estudos e práticas do campo*. Beltrame, S. et al. (orgs.). Florianópolis: NUP/CED/UFSC.
- Di Pierro, Maria Clara e Andrade, Maria Regina. 2004. *O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária em Perspectiva – Dados Básicos para uma Avaliação*.
- Foerste, Erineu et Schütz-Ferste, Gerda M. *Professores, Sem-Terra e Universidade: Qual Parceria? A Educação na Reforma Agrária em Perspectiva: Uma Avaliação de Educação na Reforma Agrária*. Andrade et al. (orgs.). Brasília: PRONERA.
- Furtado, Eliane D. P. *Estudo sobre a Educação para a População Rural no Brasil*. Encontrado em [http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/estudio\\_educacion\\_poblacion\\_rural\\_brasil.pdf](http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/estudio_educacion_poblacion_rural_brasil.pdf), 16/09/2006.
- Jesus, Sônia M. S. Azevedo de. 2003. *Navegar é Preciso, Viver é Traduzir Rumos*. Tese de Doutorado. Aracaju: UFS.
- Jesus, Sônia M. S. 2004. “O PRONERA e a Construção de Novas Relações entre Estado e Sociedade”. Andrade et al. (orgs.). *A Educação na Reforma Agrária em Perspectiva: Uma Avaliação de Educação na Reforma Agrária*. Brasília: PRONERA.
- Latour, Bruno. 2000. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: UNESP.
- Long, Norman. 1999. *The Multiple Optic of Interface Analysis*. Documento sin editar. Back-ground Paper on Interface Analysis. UNESCO.
- Molina, Mônica Castagna. 2003. *A contribuição do PRONERA na construção de políticas públicas de educação do campo e desenvolvimento sustentável*. Tese de doutorado/ Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável. Brasília.
- MST. 2004. *Boletim de Educação* 9 do MST.

- Navarro, Zander. 2002. “Mobilização sem emancipação- as lutas sociais dos sem-terra no Brasil”. *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Boaventura de Sousa Santos (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- PRONERA. 2004. *Manual de Operações – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária*. Brasília: PRONERA.



## Los autores

---

CARLOS A. AMTMANN MOYANO: Diplomado en Desarrollo Social y Master of Arts, ambos en Reading University, Inglaterra. Es Profesor Titular del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Austral de Chile. Sus áreas de interés son: Cambio social y desarrollo rural; Desarrollo territorial regional; Educación y políticas públicas. Ha publicado ampliamente su trabajo de investigación en una veintena de libros y capítulos de libros, además de diversos artículos y otros medios de divulgación científica. Correo electrónico: *camtmann@uach.cl*

ALBERTO ARCE: Antropólogo social y Sociólogo rural; formado en los departamentos de Historia y Geografía y de Antropología y Arqueología de la Universidad de Chile, posteriormente se gradúa en la Universidad de Durham y obtiene su PhD en la Universidad de Manchester, Inglaterra. Actualmente es Profesor catedrático (*Senior Lecturer*) en el Departamento de Sociología de Desarrollo Rural de la Universidad de Wageningen, Holanda. Su investigación se enfoca en desarrollar estudios comparativos de cambios sociales y culturales y ha colaborado en el desarrollo de la metodología del actor social. Entre sus publicaciones se cuentan, junto con N. Long (eds), *Anthropology, Development and Modernities: Exploring Discourses, Counter-Tendencies and Violence*; junto con A. Uzeda (eds), *Desarrollo y Nueva Ruralidad en Bolivia*; y *Negotiating agricultural*

*development: Entanglements of bureaucrats and rural producers in Western Mexico.* Cuenta con extensa trayectoria de publicaciones en el campo de la antropología del desarrollo y de los estudios agro-alimentarios. Correo electrónico: [alberto.arce@wur.nl](mailto:alberto.arce@wur.nl)

**LUIZ CARLOS BEDUSCHI FILHO:** Ingeniero Agrónomo y Doctor en Ciencia Ambiental por la Universidad de São Paulo (USP), Brasil. Es profesor e investigador de la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades de la Universidad de São Paulo (EACH/USP). Su programa de investigación se articula alrededor de tres temas prioritarios: a) Sociología Económica: Mercados, Sociedad y Ambiente; b) Participación y Aprendizaje Social en la Gestión Concertada de Recursos Naturales; y c) Educación Ambiental, Ciudadanía y Sostenibilidad. Es autor de *Assentamentos Rurais e Conservação da Natureza: do Estranhamento à Ação Coletiva* y de *Desarrollo Territorial Rural: análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*, además de diversos artículos en libros y periódicos. Correo electrónico: [beduschi@usp.br](mailto:beduschi@usp.br); página web: <http://www.each.usp.br/beduschi>

**GUSTAVO BLANCO WELLS:** Ingeniero Agrónomo de la Universidad Austral de Chile, Master of Arts en Estudios de Sociedad, Ciencia y Tecnología de la Universidad de Roskilde, Dinamarca y Universidad del País Vasco, y candidato a Doctor en Sociología del Desarrollo de la Universidad de Wageningen, Holanda. Se desempeña como profesor e investigador del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Austral de Chile. Sus áreas de especialización son la Sociología rural, Sociología del desarrollo y la Sociología de la Ciencia y la Tecnología con énfasis en temas relacionados con políticas públicas, estrategias de intervención, desarrollo regional y redes sociales. Es autor de diversos artículos y capítulos de libro en estudios rurales en Latinoamérica. Correo electrónico: [gblanco@uach.cl](mailto:gblanco@uach.cl); página web: [http://www.humanidades.uach.cl/cv\\_blanco.htm](http://www.humanidades.uach.cl/cv_blanco.htm)

**HELANA CÉLIA DE ABREU FREITAS:** Doctora en Sociología Política por la Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil y Msc. en Ciencias Sociales y Humanas Aplicadas a la Educación por la Universidad de Brasilia, Brasil. Actualmente se desenvuelve como investigadora del Centro Transdisciplinar de Educação do Campo e Desenvolvimento

Rural (CETEC) de la Facultad UnB Planaltina (FUP) e investigadora del Grupo de Trabajo y Apoyo a la Reforma Agraria de la UnB (GTRA/UnB). Su áreas de interés son la Educación en el Campo, Sociología Rural y Sociología ambiental. Es co-editora de cuatro libros. Correo electrónico: [helana-freitas@uol.com.br](mailto:helana-freitas@uol.com.br)

**ROBERTO SERAFÍN DIEGO QUINTANA:** Doctorado en Desarrollo Rural, Universidad de Londres, Inglaterra. Maestría en Desarrollo Rural, Universidad de East Anglia, Inglaterra. Maestría en Fisiología de Cultivos, Universidad de Reading, Inglaterra. Ingeniero Agrónomo, Universidad Autónoma Chapingo. Es Profesor Investigador titular C de tiempo completo del Departamento de Producción Económica y Posgrado en Desarrollo Rural Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México D.F. Sus áreas de interés principal son: Desarrollo comunitario; Instrumentación del desarrollo; Estrategias de Intervención; Financiamiento Rural; Territorialidad, mercado y tratos de tierras y derechos agrarios. Es autor del libro *Lucha agraria y mercado de tierras en Telolotla* y coordinador editorial de siete publicaciones. Correo electrónico: [rdq@correo.xoc.uam.mx](mailto:rdq@correo.xoc.uam.mx)

**DANIELA GAMBOA:** estudiante de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina y colaboradora ad honorem en un proyecto de investigación de esa Facultad bajo la dirección de Ana Beatriz Luján. Correo electrónico: [danigt214@hotmail.com](mailto:danigt214@hotmail.com)

**MARGARITA HURTADO PAZ Y PAZ:** es socióloga, con una Maestría en Políticas Públicas por la Universidad Rafael Landívar de Guatemala y candidata a Doctora en Sociología del Desarrollo Rural en la Universidad de Wageningen, Países Bajos. Se desempeña como investigadora del Área de Población, Ambiente y Desarrollo Rural de FLACSO Guatemala. Sus áreas de investigación de interés son las migraciones internas e internacionales en Guatemala y Centroamérica y temas relacionados con la acción colectiva en torno a condiciones ambientales y recursos naturales. Ha publicado los siguientes libros: *Sólo para medio vivir. La importancia actual de las actividades extractivas de recursos forestales no maderables en los hogares de Carmelita y Uaxactú*; *Aproximaciones, caracterización y*

*tendencias del movimiento ambiental en Centroamérica; y Protestas sociales y recursos naturales en Guatemala: mapeo de las acciones colectivas en torno a las condiciones ambientales y recursos naturales. Correo electrónico: mhurtado@flacso.edu.gt; hurtado.margarita@gmail.com*

**OSCAR LÓPEZ:** Economista por la Universidad San Carlos de Guatemala, con Maestría en Ciencias Sociales, mención Sociología, por la FLACSO México, estudios de Doctorado en Geografía Humana, Facultad de Geociencia, Universidad de Utrecht, Holanda. Actualmente funge como Coordinador Académico de la FLACSO Guatemala. Sus áreas de interés son: estudios sobre Pobreza, Desarrollo Comunitario, Autogestión social, Niñez y Juventud. Ha sido compilador de varios libros de estudios sobre pobreza y publicado varias investigaciones. Correo electrónico: olopez@flacso.edu.gt

**ANA BEATRIZ LUJÁN:** Ingeniera Agrónoma, Especialista en Alta Dirección de Agronegocios y Alimentos. Integrante del Departamento Socioeconómico de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina. Jefe de trabajos prácticos de la cátedra “Política y legislación agraria”. El área de investigación de interés se concentra en temas de la sociología rural. Correo electrónico: bealujan@fca.uner.edu.ar

**CARLOS ANDRÉS RODRÍGUEZ WALLENIUS:** Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Xochimilco y Maestría en Desarrollo Rural Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Xochimilco. Profesor titular “C” de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, y Jefe en el área de Investigación en el Departamento de Producción Económica y del posgrado de Desarrollo Rural “Economía agraria, desarrollo rural y campesinado”. Sus áreas de investigación son la geopolítica municipal, desarrollo local, participación y acción ciudadana. Ha publicado los siguientes libros: *Agua, municipio y sustentabilidad: El debate entre los derechos humanos y la privatización de los servicios de agua potable; La disputa por el desarrollo regional. Movimientos sociales y constitución de poderes locales en el oriente de la Costa Chica de Guerrero; Breve historia del municipio en México.* Correo electrónico: carlosrow@gmail.com

SERGIO SCHNEIDER: Sociólogo, Magíster y Doctor en Sociología. Profesor de los Programas de Postgrado en Sociología y Desarrollo Rural de la Universidad Federal del Rio Grande del Sur. Investigador del CNPq (Beca Productividad en Investigación). Temas de investigación: agricultura familiar, mercado de trabajo, pluriactividad, desarrollo rural y políticas públicas. Sus libros más recientes como coordinador editorial son: *A Diversidade da Agricultura Familiar*; junto a Marcelo Silva y Paulo Marques, *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*; y como autor *A Pluriatividade na Agricultura familiar*. Correo electrónico: [schneide@ufrgs.br](mailto:schneide@ufrgs.br); página web: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.jsp?id=K4782682P1>

LUIS ALBERTO SUÁREZ ROJAS: egresado del Departamento de Antropología, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima-Perú). Ha desarrollado aproximaciones desde la antropología y economía, en zonas rural-urbano de Lima Metropolitana, subrayando los procesos de transformación de espacios locales (rurales) a partir de los procesos regionales (demografía, política, economía, etc.) y las dinámicas complejas de (des) y (re)territorialización del capital global. Actualmente, desarrolla estudios etnográficos en sociedades rurales en el Perú y en el Ecuador, resaltando las transformaciones en la familia, sociedad, relaciones de poder, así como la construcción de horizontes y formas de gestión de desarrollo local, y el diálogo con políticas públicas. Corro electrónico: [canio91@yahoo.es](mailto:canio91@yahoo.es)

GONZALO TENTOR: estudiante y becario de grado de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina. Ha colaborado en proyectos de investigación de esa Facultad bajo la dirección de Ana Beatriz Luján. Correo electrónico: [tentor.gonzalo@gmail.com](mailto:tentor.gonzalo@gmail.com)



*Tras un arduo trabajo de parte de todos quienes tuvieron que ver con esta publicación, este libro se terminó de imprimir a fines de mayo del 2008.*