

# POLITICAS PÚBLICAS COMO OBJETO SOCIAL

*Imaginando el bien público en el  
desarrollo rural latinoamericano*

**Alberto Arce  
Gustavo Blanco  
Margarita Hurtado**

**EDITORES**

**FLACSO**  
GUATEMALA



WAGENINGEN UNIVERSITY

WAGENINGENUR



Universidad Austral de Chile  
INSTITUTO DE ECONOMÍA RURAL

©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 Serafin 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: 295

Impreso en FLACSO, Guatemala.

<b>RIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>	
Fecha:	2008-10-03
Compra:	.....
Proveedor:	.....
Canje:	.....
Donación:	Guillermo Fortino

1123334

## 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**

- El fenómeno migratorio en las políticas públicas.  
El caso del departamento de Petén, Guatemala*  
Margarita Hurtado Paz y Paz 113
- Procesos de (re)territorialización de pequeñas sociedades  
de pastores y sus luchas por la gestión del desarrollo local*  
Luis Alberto Suárez 127
- 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 153
- Las Juntas de Gobierno en el desarrollo territorial*  
Ana Beatriz Luján, Gonzalo Tentor y Daniela Gamboa 169

**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?*  
Gustavo Blanco Wells 189
- La política pública de las concesiones forestales  
y la ruralidad en el Petén, Guatemala*  
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>	289

# 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 del 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. Berdegú (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 (Berdegú 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.
- Berdegú, 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.
- Larraín, 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. Buttell, 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 Echeverría, 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: desafíos 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.