

POLÍTICAS PARA LA PROSPERIDAD RURAL

Informe especial sobre la contribución de la agricultura y de los territorios rurales a la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la promoción de la prosperidad rural

Resumen Ejecutivo



Documento para discusión



POLÍTICAS PARA LA PROSPERIDAD RURAL

Resumen Ejecutivo

Informe especial sobre la contribución de la agricultura y de los territorios rurales a la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la promoción de la prosperidad rural

2005

Documento para discusión



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Área de Desarrollo Rural Sostenible

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2005

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional www.iica.int

Políticas para la prosperidad rural: resumen ejecutivo. Informe especial sobre la contribución de la agricultura y de los territorios rurales a la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la promoción de la prosperidad rural / IICA. – San José, C.R.: IICA, 2005

62 p.; 19 x 26,5 cm

ISBN 92-9039-683-0

1. Desarrollo rural 2. Territorios rurales 3. Pobreza rural
4. Cadenas agro-productivas I. IICA II. Título

AGRIS
E50

DEWEY
307.72

San José, Costa Rica
2005

Índice

Introducción.....	vii
Síntesis.....	ix
Algunos elementos de diagnóstico.....	1
La población rural podría ser mayor de lo que muestran las estadísticas oficiales.....	1
El campo continúa empobrecido.....	2
Características territoriales de la pobreza rural.....	3
La pobreza no es uniforme en los mercados rurales de trabajo.....	4
Muchos empleos rurales son de baja calidad.....	6
Las mujeres siguen en desventaja en los mercados rurales de trabajo.....	8
El empleo rural no agrícola complementa el trabajo agrícola.....	8
El crecimiento de la actividad agropecuaria contribuye a crear empleo e ingresos.....	9
La heterogeneidad es un signo definitivo de la agricultura y del medio rural.....	10
Propuesta para impulsar la prosperidad rural.....	12
Visión de la propuesta.....	13
Componentes de la propuesta.....	14
Un proyecto de país como marco de referencia.....	15
Políticas para potenciar las cadenas agro-productivo-comerciales y los agronegocios.....	15
Fomentar una gobernabilidad incluyente de las cadenas agro-productivo-comerciales.....	15
Potenciar la legislación de sanidad y las buenas prácticas agrícolas.....	17
Promover la innovación para la inserción productiva de los agricultores familiares.....	18

Complementar la agenda de apertura para potenciar el papel del comercio en la reducción de la pobreza rural.....	19
Resolver el problema de la tenencia y el acceso de la población rural a la tierra.....	21
Financiar a la población rural.....	22
<i>Políticas para potenciar los territorios rurales.....</i>	24
Vincular la economía agrícola y la economía rural no agrícola.....	24
Promover la competitividad territorial.....	25
Promover economías de aglomeración.....	26
Dinamizar mercados rurales de trabajo.....	26
Fomentar la agroindustria rural.....	27
Potenciar la diversificación territorial y productiva.....	28
Garantizar equidad en el acceso al agua.....	29
Generar empleo e ingresos rurales a partir del fortalecimiento de la territorialidad y de los actores sociales.....	30
Potenciar activos históricos y culturales.....	31
<i>Políticas para la innovación institucional.....</i>	31
Una aproximación desde lo político como punto de partida.....	31
Bases de la nueva institucionalidad	32
Características de la nueva institucionalidad	33
La democracia, escenario político institucional para el desarrollo territorial.....	34
Las redes como mecanismos eficaces de cooperación y gestión del territorio	35
Creación de un escenario de integración mediante redes	37
Algunos elementos que ameritan atención especial	38
Articular las políticas ambientales a las estrategias de desarrollo	38
Impulsar el ordenamiento territorial	38
Fortalecer la institucionalidad para promover investigación y desarrollo para campesinos.....	39
Fortalecer el papel del sector privado	39
Una nueva visión en el tema de inversiones	40

<i>Políticas para el desarrollo de capacidades.....</i>	40
Capacidades para aprovechar las oportunidades.....	40
El nuevo rol de la asistencia técnica y de la extensión rural	41
La necesidad de nuevas metodologías de capacitación	42
Promover y fortalecer las organizaciones de los agricultores pobres	42
La importancia de los conocimientos tradicionales.....	43
La gestión del conocimiento.....	43
<i>Anexo.....</i>	45
<i>Referencias.....</i>	47

Lista de cuadros, recuadros y figuras

Cuadro 1. América Latina y el Caribe: población en situación de pobreza e indigencia, según zona rural y urbana, 1980-2002, cifras absolutas y relativas.....	2
Cuadro 2. Tasas de subempleo rural, visible e invisible, en algunos países con bajas tasas de desempleo rural abierto.	7
Cuadro A1. América Latina y el Caribe (21 países): caracterización de la heterogeneidad y resumen de la sostenibilidad según dimensiones, por países.....	45
Figura 1. América Latina y el Caribe (14 países): distribución de la población rural según su nivel de pobreza, circa 2002.....	3
Figura 2. América Latina y el Caribe (14 países): incidencia de la pobreza rural en algunas categorías ocupacionales, circa 2002.....	5
Figura 3. América Latina y el Caribe (12 países): cambios en el desempleo rural, según sexo, entre mediados de los noventa y principios de 2000.....	6
Figura 4. América Latina y el Caribe (12 países): evolución de las brechas entre las tasas de desempleo rural masculino y femeninas entre mediados de los noventa y alrededor de 2000.....	8
Recuadro 1. Water – more crop per drop.....	29

Introducción

América Latina y el Caribe (ALC) enfrentan dos grandes retos al entrar el siglo XXI. El primero es un desafío social y económico —en rigor, ético— relacionado con la reducción de la desigualdad —ALC es la región con la peor distribución del ingreso en el mundo— y de la pobreza, que afecta hoy a más del 40% de sus habitantes. El segundo, vinculado con el anterior, es un reto de orden político y tiene que ver con la consolidación de la gobernabilidad democrática.

La Cumbre Extraordinaria de Monterrey reconoció esa situación y destacó la urgencia de impulsar el crecimiento económico con equidad, fortalecer la gobernabilidad democrática y promover el desarrollo social. Se trata de un desarrollo que contribuya a generar empleo, a reducir la desigualdad y la pobreza, así como a fortalecer la democracia. Además, al reconocer la intensidad y la persistencia de la pobreza rural, la **Declaración de Nuevo León** enfatiza que el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones rurales exige, entre otras decisiones políticas e institucionales, la promoción de inversiones y la creación de un ambiente socio-económico e institucional favorable para su mejoramiento. La esencia de esos cometidos coincide con los postulados de las Metas del Milenio, establecidas en el año 2000 por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de las Naciones Unidas.

La IV Cumbre de las Américas, que se realizará en Argentina en noviembre de 2005, profundiza el compromiso con la reducción de la pobreza y la gobernabilidad democrática: su lema es **crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática**. La propuesta que se presenta en este documento es una contribución del IICA a los preparativos de esa conferencia cimera. La propuesta se enmarca en el proceso iniciado con la **Tercera Cumbre de las Américas** (Quebec, 2001), en la cual los Jefes de Estado y Gobierno de las Américas reconocieron por primera vez la importancia estratégica que tienen la agricultura y la vida rural para enfrentar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible de los países.

A partir de la premisa de que la agricultura y el medio rural son estratégicos para la mayoría de las sociedades y las economías de las Américas, la pregunta que orienta la propuesta es: *¿cómo aumentar la contribución de la agricultura y del medio rural a la generación de empleo y a la reducción de la pobreza?* Se reconoce que históricamente la agricultura, por sí sola, no ha sido capaz de generar empleo suficiente para la población rural. Se postula, entonces, que para aumentar significativamente esos aportes es necesario adoptar un enfoque integrador de la agricultura con el medio rural, sustentado en dos unidades de análisis y operación: cadenas y territorios. Esta tarea corresponde definitivamente al sector público, de la mano con el sector privado y con la participación activa de la sociedad civil organizada.

La suma de esfuerzos de los organismos de cooperación y financiamiento multilateral y las instituciones nacionales, alrededor de estrategias, políticas e inversiones para el desarrollo de la agricultura y del medio rural, debe reconocer las especificidades de los países y, a la vez, considerar opciones de ámbito regional que promuevan la integración.

Es necesario que los países adopten soluciones audaces para llevar a la práctica las decisiones de las diversas Cumbres. En efecto, a pesar de los encomiables esfuerzos realizados, la urgencia de la situación que enfrenta el medio rural en la mayoría de los países requiere la implementación de propuestas creativas y flexibles, capaces de superar los cuellos de botella estructurales y funcionales del sector, que reconozcan los condicionantes internacionales y nacionales, tal cual se explican en la propuesta del Instituto.

Políticas para la prosperidad rural

Síntesis

¿Cómo aumentar la contribución de la agricultura y del medio rural a la generación de empleo y a la reducción de la pobreza? Esa es la pregunta que orientó la elaboración de la propuesta que el Instituto comparte en este documento.

El punto de partida. En el diagnóstico destacan, entre otros, elementos como: a) la población rural puede ser mayor de lo que muestran las estadísticas oficiales; b) la incidencia de la pobreza rural es alta y persistente; c) la pobreza rural está determinada también por características del territorio; d) la pobreza no es uniforme en los mercados rurales de trabajo; e) la desventaja de las mujeres en los mercados rurales de trabajo; f) el empleo rural no agrícola complementa el trabajo agrícola; g) el crecimiento del sector agropecuario contribuye significativamente a crear empleo e ingresos; y h) la heterogeneidad de lo agrícola y de lo rural.

La propuesta concibe la agricultura como un tema estratégico para las sociedades y las economías de las Américas, a partir de un enfoque integrador de la agricultura y el medio rural que se sustenta en los conceptos de cadenas agro-productivo-comerciales y territorios rurales.

La propuesta está integrada por dos elementos: una visión que rescata las sinergias entre cadenas agro-productivo-comerciales y territorios rurales; y lineamientos de política para potenciar dichas cadenas y territorios, para la innovación institucional y para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades estratégicas para el desarrollo rural.

Las *cadenas agro-productivo-comerciales* plantean una visión ampliada de la agricultura, a partir de sus encadenamientos con otros sectores de la economía. Los *territorios rurales* constituyen una visión integradora de la economía de los territorios, en la

que destacan, además de la agricultura: a) la economía rural no agrícola; b) los vínculos entre la economía rural no agrícola y la agricultura y c) las funciones múltiples del territorio/agricultura.

Se argumenta que la agricultura es un componente esencial del sistema económico y social de los países y un elemento crucial para el bienestar de la sociedad, particularmente de los grupos menos favorecidos. Se enfatiza la importancia de las actividades económicas rurales no agrícolas en la generación de empleo e ingresos y el potencial de los vínculos entre esas actividades y la agricultura. Se reivindican otras contribuciones de la agricultura y del medio rural al desarrollo que tradicionalmente han sido subvaloradas, como los aportes de naturaleza ambiental, social y cultural, los cuales benefician a la sociedad en su conjunto.

La propuesta establece que la heterogeneidad es un signo distintivo de la agricultura y el medio rural, el cual debe tomarse en cuenta en la formulación de políticas y estrategias diferenciadas. Esto incluye la diversidad de agriculturas entre países; la variedad de agriculturas, productores agrícolas, cadenas agro-productivo-comerciales y territorios rurales al interior de los países y la diversidad de la base de

recursos naturales y de actores sociales al interior de los territorios rurales.

Políticas para las cadenas agro-productivo-comerciales y los agronegocios.

Las *cadenas agro-productivo-comerciales* concatenan procesos y relaciones de producción y distribución, que entrelazan lo rural a lo urbano, con diferentes actores económicos y sociales, desde la producción hasta la entrega del producto al consumidor final.

Una porción importante de la prosperidad rural se puede generar mediante una inserción de los pequeños productores en las cadenas agro-productivo-comerciales y los agronegocios que potencie las sinergias con otros sectores de la economía.

Para maximizar el impacto de las cadenas agro-productivo-comerciales y de los agronegocios en la generación de empleo y la reducción de la pobreza es necesario adoptar las siguientes medidas:

- *Fomentar una gobernabilidad incluyente de las cadenas.* La gobernabilidad incluyente debe facilitar la inserción de los “socios” más débiles y promover el desarrollo de mecanismos de negociación y de acciones que minimicen las asimetrías de poder.

- *Potenciar la legislación de sanidad y las buenas prácticas agrícolas.* Las nuevas normas que surgen de la apertura comercial, incluida la determinación de reglas ambientales y sociales, ofrecen oportunidades para generar empleo e ingresos rurales adicionales.
- *Promover la innovación para la inserción productiva de los agricultores pobres.* Se deben crear condiciones para transformar procesos de desarrollo tecnológico en procesos de innovación tecnológica, y fortalecer la articulación entre los esfuerzos de investigación y las demandas/necesidades de los campesinos.
- *Complementar la agenda de apertura para potenciar el papel del comercio en la reducción de la pobreza rural.* Las negociaciones comerciales son importantes. Sin embargo, la verdadera negociación se hace en la agenda interna, la cual debe responder a las necesidades de reestructuración y modernización de la producción nacional, para enfrentar las amenazas y oportunidades del nuevo escenario comercial.
- *Desconcentrar la tenencia y fortalecer el acceso de la población rural a la tierra.* Las políticas de tierras deben adoptar formas flexibles de acuerdo con las

particularidades locales y no un modelo único. Se requiere la implementación de políticas y el manejo de una multiplicidad de instrumentos que se combinarían según las especificidades de los países, regiones y territorios.

- *Financiar a la población rural.* Se destacan dos opciones para romper las barreras de acceso de la población rural pobre al financiamiento: crear condiciones especiales de acceso para los pequeños empresarios; y establecer estructuras de interfase que acerquen la demanda de financiamiento de los microempresarios al sistema financiero.

Políticas para los territorios rurales. Los *territorios rurales* son ámbitos geográficos con una historia propia y una base común de recursos naturales, donde ocurre la actividad agrícola y se dan relaciones socio-culturales, técnico-económicas y político-institucionales que vinculan a los actores del agro entre sí, con su ambiente natural, con otras actividades no agrícolas y núcleos urbanos.

Para potenciar el papel de los territorios rurales en la generación de empleo y la reducción de la pobreza es necesario:

- *Vincular la economía agrícola y la economía rural no agrícola. Estos vínculos tienen un doble sentido de integración:* al interior de los territorios rurales, son elementos que dinamizan la economía local; y en su nivel de articulación regional y nacional, imprimen mayor dinámica a las áreas rurales.
- *Promover la competitividad de los territorios.* Se debe fortalecer la competitividad sistémica de los territorios (i.e. las condiciones que estos les ofrecen a las empresas que se asientan en ellos), la cual está determinada principalmente por la provisión de bienes públicos. El objetivo es crear territorios eficientes que favorezcan empresas eficientes que retribuyen a la sociedad por la vía de mayores rentas sociales.
- *Promover economías de aglomeración.* Las economías de aglomeración son una opción plausible para enfrentar las ventajas competitivas de las economías de escala de las grandes empresas, creando conjuntos de pequeñas y medianas empresas que logran generar volúmenes de producción importantes, que a la vez contribuyen a generar economías de localización y proximidad de gran potencial.
- *Dinamizar mercados rurales de trabajo.* Se enfatiza la necesidad de poner mayor atención a la promoción de una nueva economía de mercados laborales, a partir del estímulo al trabajo femenino en las actividades no agrarias y la búsqueda de fuentes alternativas de empleo en la cultura, el ocio, los servicios y el medio ambiente.
- *Fomentar la agroindustria rural.* Se destaca la importancia de la agroindustria rural y de los vínculos de esta con los agronegocios para la reducción de la pobreza rural, mediante la generación de empleos y la valorización de la producción campesina.
- *Potenciar nuevas dinámicas territoriales y actividades productivas.* La propuesta destaca la necesidad de superar las formas tradicionales en que el campo, las actividades primarias y la población rural-agrícola se relacionan con las ciudades. La revaloración de las actividades agrícolas rurales, además de su función productiva y de seguridad alimentaria, debe contemplar el reconocimiento de los servicios que estas prestan, así como de otras actividades relevantes que también tienen su base en la utilización de los recursos naturales.

- *Garantizar equidad en el acceso al agua.* Se subraya que el acceso al agua como recurso productivo debe ser equitativo y, por lo mismo, no puede estar definido únicamente en función de la capacidad de pago de los productores. Se enfatiza también que la gestión de proyectos de infraestructura de riego debe contemplar mecanismos para la participación de las comunidades que se vean afectadas o beneficiadas con esas obras, así como mecanismos para la gestión de conflictos.
- *Potenciar activos históricos y culturales.* Se reconoce que el conjunto de los activos históricos y culturales de las comunidades rurales representan quizá el patrimonio territorial más valioso que existe como factor de reactivación y desarrollo.

Políticas para la innovación institucional. La propuesta destaca la necesidad de replantear los marcos institucionales en los que se sustentan las políticas orientadas al sector rural. Es necesario mejorar no solo la coordinación de las instituciones que trabajan en un territorio o hacen parte de él, sino también proponer mecanismos que integren esfuerzos eficazmente y potencien el intercambio y el diálogo entre las diversas

instituciones responsables del diseño y la ejecución de políticas. Se requiere una institucionalidad activa que facilite la ejecución, la coordinación y la interlocución de las redes públicas que constituyen el Estado y las redes ciudadanas que trabajan en cada territorio. Se destaca la necesidad de una institucionalidad que promueva la cooperación y la convergencia entre el Estado, la empresa privada y la sociedad civil. Esta institucionalidad debe superar la óptica sectorial y promover la transferencia de poder político hacia los gobiernos locales y la sociedad civil, en materias relacionadas con la asignación de recursos y capacidades para la toma de decisiones.

La pobreza también se define como un déficit de democracia. Esto es, en un escenario democrático la persistencia de la pobreza indica que el sistema político posee fallas que superan los mecanismos que el mercado provee para solucionarlas. Esa visión de la pobreza obliga a transformar el papel que compete al Estado, de manera que, además de propiciar un escenario favorable a la inversión y garantizar la creación de empleo, se comprometa a promover la inclusión de la población pobre en la sociedad y en los beneficios del desarrollo. En el caso concreto del campo eso implica el reconocimiento del campesino o trabajador rural como ciudadano rural con derechos y deberes.

Políticas para el desarrollo de capacidades estratégicas para el desarrollo rural. Se requieren nuevas actitudes, habilidades, destrezas y conocimientos de la población local para ejercer su autonomía con responsabilidad y manejar exitosamente sus emprendimientos, nuevas habilidades institucionales para forjar relaciones de colaboración, así como una nueva práctica profesional de los funcionarios públicos. La propuesta destaca la importancia de: a) desarrollar

capacidades para aprovechar las nuevas oportunidades productivas; b) replantear el rol de la educación, de la asistencia técnica y de la extensión rural; c) desarrollar nuevas metodologías de capacitación; d) promover y fortalecer las organizaciones de los agricultores pobres; y e) rescatar y sistematizar conocimientos tradicionales. Todo lo anterior debe realizarse en el marco de un enfoque de gestión del conocimiento.

Algunos elementos de diagnóstico

La imagen convencional de la agricultura la identifica con la producción primaria y la dualidad. De un lado, un sector atrasado, de baja productividad y empleos mal remunerados, que ordinariamente atiende a los mercados nacionales y locales. Del otro, un sector moderno, altamente productivo, orientado más que todo a los mercados internacionales. La agricultura —la moderna y la tradicional— es percibida como una amenaza para conservar los recursos naturales y asegurar un ambiente sano. Es un cuadro negativo que debe cambiar.

La impresión arraigada del medio rural lo identifica con lo agrícola, lo extractivo, lo primario, lo atrasado y lo remoto; con carencias de educación, salud e infraestructura social, productiva e institucional; con la precariedad del empleo, la pobreza y la expulsión de población. Es un perfil negativo que debe cambiar.

La población rural podría ser mayor de lo que muestran las estadísticas oficiales

Según las definiciones oficiales, la población total de ALC en 2000 se estimaba en 503,1 millones de personas, de las cuales aproximadamente 125,7 millones, un 25%, residían en zonas rurales (CEPAL, 2003). Sin embargo, algunos cuestionan las definiciones a partir de las cuales se estima la población rural como residuo de lo que es urbano. Por

ejemplo, en un estudio reciente del Banco Mundial se estima que la población rural de ALC es el 44% (De Ferranti et al., 2004, p. 12), a partir de una definición de lo rural que toma en cuenta aspectos como la densidad de la población (el número de personas por kilómetro cuadrado) y la distancia a las ciudades más grandes, así como la definición de

zonas rurales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). Tal estimación representa una

población rural de aproximadamente 220 millones de personas, casi 100 millones más de lo que indican las estadísticas oficiales.

El campo continúa empobrecido

Se estima que el total de pobres rurales en ALC ascendió a casi 75 millones en 2002, de los cuales casi 46 millones se consideraban indigentes (CEPAL, 2004). Tanto la pobreza como la indigencia rurales¹ son problemas de magnitud y persistencia considerables, sin que se hayan logrado avances significativos en su reducción durante las últimas

dos décadas. Así, en 2002 se estimaba que había casi dos millones de pobres rurales más que en 1980. La situación de la indigencia rural es todavía más crítica, pues la población en esta condición se incrementó en casi seis millones de personas y la incidencia en casi cinco puntos porcentuales (casi 33% vs. poco menos de 38%). Ver Cuadro 1.

Cuadro 1

América Latina y el Caribe: población en situación de pobreza e indigencia, según zona rural y urbana, 1980-2002, cifras absolutas y relativas

	POBRES						INDIGENTES					
	Total		Urbano		Rural		Total		Urbano		Rural	
	Mill.	Porc.	Mill.	Porc.	Mill.	Porc.	Mill.	Porc.	Mill.	Porc.	Mill.	Porc.
1980	135,9	40,5	62,9	29,8	73,0	59,9	62,4	18,6	22,5	10,6	39,9	32,7
1990	200,2	48,3	121,7	41,4	78,5	65,4	93,4	22,5	45,0	15,3	48,4	40,4
2002	221,4	44,0	146,7	38,4	74,8	61,8	97,4	19,4	51,6	13,5	45,8	37,9

Fuente: CEPAL (2003, cuadros 1.2 y 1.3, p.50)

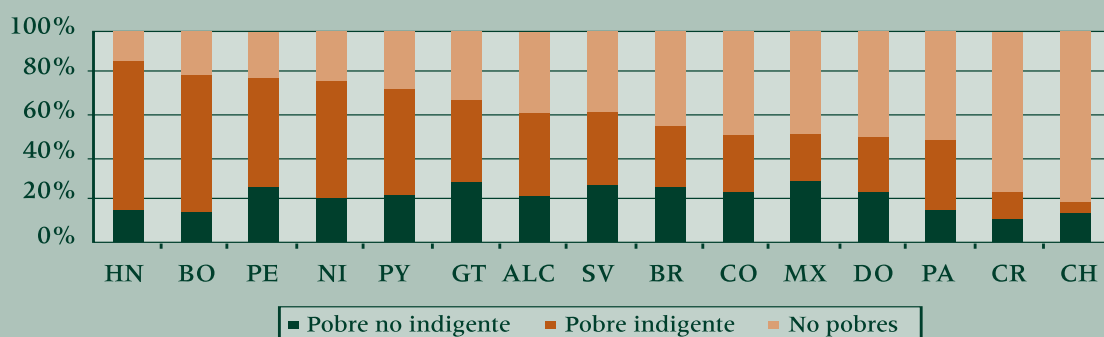
¹ Las definiciones de “pobreza” e “indigencia” son las mismas utilizadas por la CEPAL en sus panoramas sociales anuales (e.g. CEPAL, 2004). Los datos se obtienen mediante encuestas de hogares. Los términos “indigencia” y “pobreza extrema” son sinónimos, y hacen referencia a una situación en la cual las familias no disponen de suficientes ingresos para adquirir una canasta básica de alimentos.

Las tasas más elevadas de pobreza y de indigencia rurales se presentan en varios países centroamericanos (Guatemala, Honduras y Nicaragua) y andinos (Perú, Bolivia), así como en Haití

y Paraguay. Alrededor de 2002, en la mayoría de esos países más del 70% de la población rural vivía en condiciones de pobreza y más del 50% en situación de indigencia (ver Figura 1).

Figura 1

*América Latina y el Caribe (14 países):
distribución de la población rural según su nivel de pobreza, circa 2002.*



Fuente: IICA con datos de CEPAL (2004).

Características territoriales de la pobreza rural

En los estudios sobre los determinantes de la pobreza se enfatizan las condiciones individuales y familiares de los pobres. Sin embargo, la pobreza no es exclusivamente una condición individual o familiar, no depende solo de las capacidades individuales, del acceso a activos y de los factores de generación

de ingresos. La pobreza rural tiene un componente territorial significativo. En efecto, una característica importante de la pobreza rural en América Latina es su concentración en zonas geográficas fácilmente delimitadas, que en algunos casos trascienden fronteras nacionales.

Esta concentración responde a procesos históricos de poblamiento, desarrollo económico, interacción con los recursos naturales y aspectos institucionales, así como a políticas públicas. Esta situación es típica de los territorios de pueblos originarios, los cuales desbordan fronteras políticas.

Este enfoque analítico de la pobreza conduce a reconocer la existencia de un conjunto amplio de aspectos que determinan las condiciones de vida, los cuales están dados por el entorno en el que transcurre la vida familiar, laboral, política y cultural de los individuos. Estos factores son de carácter territorial, esto es, se desarrollan en el ámbito local, regional o nacional en que se adscribe la acción de las poblaciones o comunidades. Las dotaciones de los territorios implican accesos a bienes públicos básicos para las condiciones de bienestar de la población, los que no necesariamente son incluidos en los análisis y las mediciones de la pobreza de tipo individual o familiar. Las vías de comunicación, la energía, los servicios públicos, la

infraestructura productiva o social y la institucionalidad misma son componentes claves del bienestar y actúan como elementos que ayudan a definir situaciones de carencia o de riqueza.

Algunos ejemplos conocidos ilustran lo anterior. El sur de México, el altiplano guatemalteco, el caribe de Nicaragua y Honduras, las regiones fronterizas de Centroamérica, la zona del Gran Chaco, la región de la Puna, el noroeste argentino y el nordeste de Brasil son ejemplos de territorios rurales en los que se presentan importantes concentraciones de pobreza. Muchos de esos territorios, además, se caracterizan por presentar una combinación de condiciones que incluyen, entre otras, una gran proporción de población indígena o de grupos afrodescendientes, una base de recursos naturales degradada, un bajo nivel de desarrollo institucional, escasa inversión pública y privada, reducida provisión de infraestructura básica y desarticulación con el resto del territorio nacional.

La pobreza no es uniforme en los mercados rurales de trabajo

En distintos estudios empíricos (e.g. Echeverri, 2003; Hertford y Echeverri, 2003) se ha encontrado que el empleo rural no agrícola

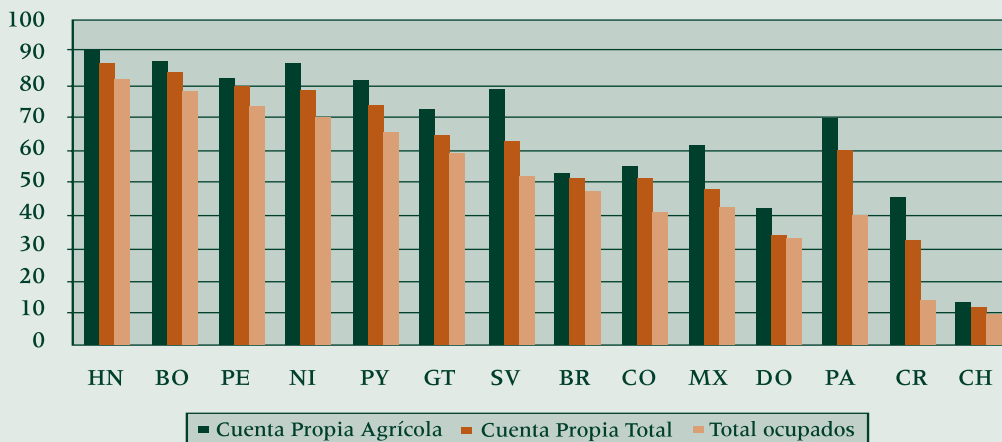
permite a las familias en los territorios rurales diversificar sus fuentes de ingresos, de manera que puedan incrementar sus

ingresos familiares. En todos los países para los que se dispone de información, la incidencia de la pobreza entre quienes trabajan por cuenta propia en la agricultura es mayor que la incidencia de esta entre el total de

ocupados y entre el total de ocupados por cuenta propia². La excepción más notable es Chile, en donde las tasas de incidencia de la pobreza son muy similares entre las tres categorías ocupacionales (Figura 2).

Figura 2

*América Latina y el Caribe (14 países):
incidencia de la pobreza rural en algunas categorías ocupacionales, circa 2002.*



Fuente: IICA con datos de CEPAL (2004).

Esta característica de los mercados rurales de trabajo resalta la pertinencia de formular políticas que potencien las sinergias entre la economía agrícola y la economía rural no agrícola. El objetivo es generar oportunidades de empleo para los productores

que progresivamente abandonen la agricultura, dado que es improbable que todos los pequeños productores agrícolas puedan insertarse exitosamente en las cadenas agro-productivo-comerciales. Esto también sugiere la necesidad de

² Las categorías ocupacionales son las mismas utilizadas por la CEPAL en sus panoramas sociales anuales (e.g. CEPAL, 2004) y en sus anuarios estadísticos. Los datos se obtienen mediante encuestas de hogares.

adoptar medidas complementarias para diversificar la base económica de los territorios rurales, con miras a minimizar los fenómenos

de la emigración rural-urbana y evitar el desmantelamiento del medio rural, como ha sido el caso en muchos países desarrollados.

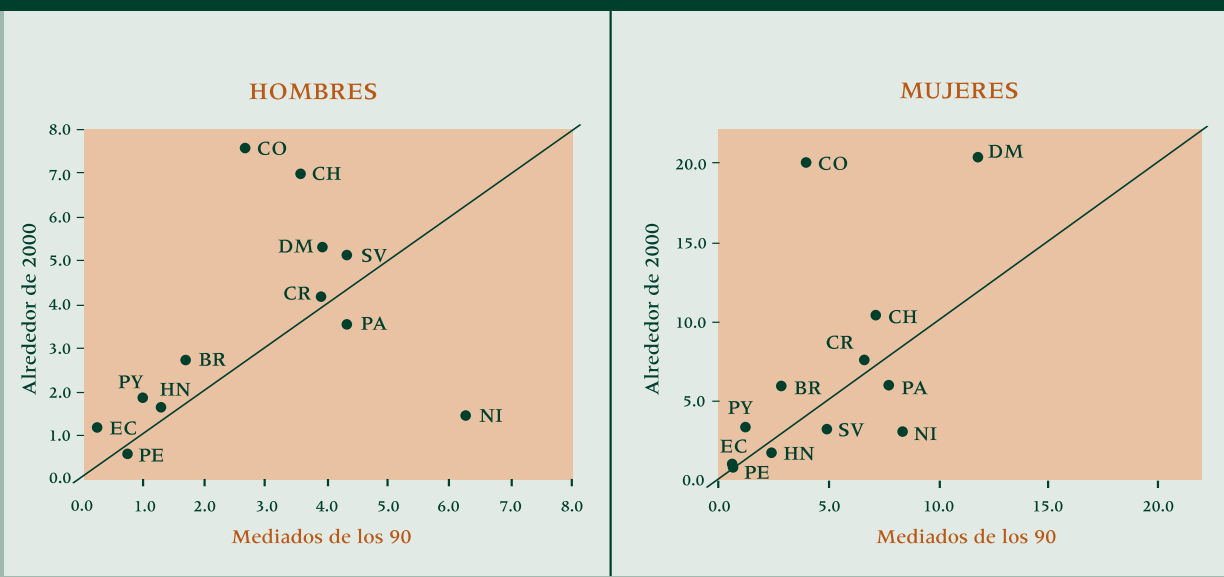
Muchos empleos rurales son de baja calidad

La información disponible indica que la situación del mercado de trabajo rural no ha presentado mejoras significativas desde mediados de la década anterior. Es destacable, sin embargo, que entre mediados de los noventa y principios de la década presente el comportamiento de la tasa de desempleo rural fue más

favorable para las mujeres que para los hombres. En 8 de 12 países la tasa de desempleo femenino se redujo o varió menos de un punto porcentual, lo que contrasta con un incremento en las tasas de desempleo masculino en 9 de 12 países (Figura 3).

Figura 3

América Latina y el Caribe (12 países): cambios en el desempleo rural, según sexo, entre mediados de los noventa y principios del 2000.



Fuente: IICA con datos del BID (2003).

Un elemento destacable del mercado de trabajo rural es que en la mayoría de los países las tasas de desempleo abierto son considerablemente bajas (por debajo del 4%), tanto entre hombres como entre mujeres. Eso es así, por ejemplo, en Ecuador, Honduras, Paraguay y Perú (Figura 3), situación que contrasta con las altas tasas de incidencia de la pobreza rural

que presentan esos países. Un examen más detallado del mercado de trabajo rural en Honduras y Paraguay permite establecer que, aunque las tasas de desempleo abierto son bajas, las tasas de subempleo son muy elevadas, especialmente la tasa de subempleo invisible, i.e. subempleo por bajos ingresos (Cuadro 2).

Cuadro 2

Tasas de subempleo rural, visible e invisible, en algunos países con bajas tasas de desempleo rural abierto

	Tasa de desempleo abierto	Tasa de subempleo visible	Tasa de subempleo invisible
Honduras (set. 1999)	1,4	2,5	31,4
Honduras (set. 2003)	2,8	7,4	37,1
Paraguay (1999)	3,4	7,1	10,5
Paraguay (2004)	3,7	8,8	11,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Honduras, Encuesta Periódica de Hogares de Propósitos Múltiples y Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos de Paraguay, Encuesta Permanente de Hogares.

Esto indica que la alta incidencia de la pobreza rural en algunos países es un problema vinculado con las características de inserción en el mercado de trabajo, más que con la carencia de empleo. El subempleo visible apunta a una inserción en condiciones de precariedad de ingresos (i.e. trabajo a tiempo

completo con remuneración por debajo de un salario mínimo de referencia), en tanto el subempleo visible indica una inserción en condiciones de precariedad desde el punto de vista de jornada (i.e. trabajo menor al de tiempo completo cuando hay interés en trabajar una jornada mayor).

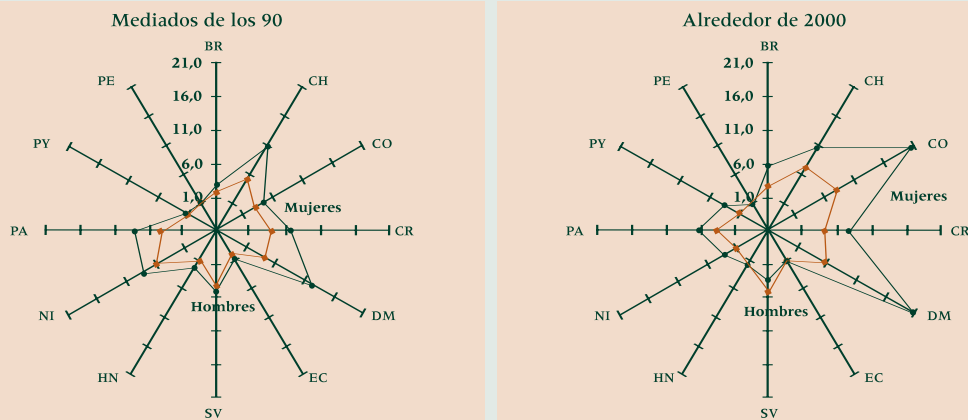
Las mujeres siguen en desventaja en los mercados rurales de trabajo

La información disponible también indica que las tasas de desempleo rural abierto son considerablemente más elevadas entre las mujeres que entre los hombres. Y aunque entre mediados de los noventa y alrededor de 2000 las brechas entre las tasas de desempleo femenino y masculino se redujeron en algunos países, también aumentaron

significativamente en otros. (Figura 4). El mayor desempleo de las mujeres rurales es un factor limitante para el desarrollo del medio rural, sobre todo si se toma en cuenta que, según lo expuesto en la Novena Conferencia Regional de la Mujer de ALC, el número de hogares con jefatura femenina aumentó significativamente de 1990 a 2002.

Figura 4

América Latina y el Caribe (12 países): evolución de las brechas entre las tasas de desempleo rurales masculinas y femeninas entre mediados de los noventa y alrededor del 2000.



Fuente: IICA con datos del BID (2003).

El empleo rural no agrícola complementa el trabajo agrícola

Las actividades de la economía rural no agrícola (e.g. producción de artesanías, turismo rural, manufacturas, servicios, etc.),

incluidas las vinculadas con la agricultura (e.g. servicios prestados a la agricultura), juegan un rol crítico para la

población rural, especialmente como estrategias de los hogares para diversificar e incrementar sus ingresos. En un estudio reciente sobre empleo rural no agrícola, se concluye que entre mediados y finales de la década de los noventa se presentó un importante incremento en la participación de las actividades no agrícolas en la población rural económicamente activa (Dirven, 2004). Según el estudio esa participación alcanzó un promedio³ del 39% en 1999, con variaciones importantes por países, desde un 14% en Bolivia hasta un 66% en Costa Rica. Esto exhibe otra característica destacada de los mercados rurales de trabajo: cuanto mayor es el empleo rural no agrícola, menor tiende a ser la incidencia de la pobreza rural. De nuevo, se hace evidente la pertinencia de formular políticas que potencien las sinergias entre la economía

agrícola y la economía rural no agrícola, así como de diversificar la base económica de los territorios rurales, tomando en cuenta la generación de encadenamientos entre la agricultura y otros sectores productivos.

Uno de los aspectos más destacados del empleo rural no agrícola es la importancia que tiene para las mujeres. La participación de ellas en la PEA no agrícola es en promedio de un 44%, frente a únicamente un 27% en la PEA agrícola. La mayor importancia del empleo no agrícola para las mujeres rurales también es evidente al comparar la distribución de las PEA rurales masculina y femenina. Así, del total de la PEA femenina un 51% corresponde a actividades no agrícolas, frente a un 33% en el caso de los hombres.

El crecimiento de la actividad agropecuaria contribuye a crear empleo e ingresos

El crecimiento del sector agropecuario también es imprescindible para crear empleos y reducir la pobreza rural. Así ha sido demostrado en un estudio sobre los roles de la agricultura en Chile (Valdés y Foster, 2003). El estudio determinó que, por su alta demanda de mano de obra no

especializada, el crecimiento del sector agrícola es la posibilidad más efectiva para reducir la pobreza, ya que las personas con menos capacitación son generalmente las de menores ingresos. El estudio subraya que la reducción de la pobreza es mayor ante incrementos en la

³ Este promedio corresponde a 11 países (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay), que en conjunto representan el 72% de la PEA de AL.

producción agrícola que ante crecimientos en la producción nacional total o en cualquier otro sector de la economía. Así, mientras que la elasticidad promedio entre crecimiento económico y reducción de la pobreza se estima en un rango de 0,8 a 1,2%, en el caso de la producción agropecuaria el rango estimado es de 1,8 a 2,4%.

Otro factor destacado en el estudio es el rol “amortiguador” que cumple la agricultura en coyunturas de recesión

económica. Ese ha sido el caso durante las dos recesiones importantes identificadas en Chile desde 1973: durante la ocurrida en el período 1973-75 el sector se expandió notablemente, frente a una contracción de la economía de alrededor del 12%; y durante la que se dio en el período 1982-83 el sector se contrajo únicamente alrededor de un 3%, frente a una caída de la producción nacional superior al 14% (Valdés y Foster, 2003, p. 15).

La heterogeneidad es un signo distintivo de la agricultura y del medio rural

La heterogeneidad es un signo distintivo de la agricultura y del medio rural que justifica la formulación de políticas generadoras de prosperidad rural. La diversidad de agriculturas entre países; la variedad de agriculturas, de productores agrícolas, de cadenas agro-productivo-comerciales y de territorios rurales al interior de los países; y la diversidad de la base de recursos naturales y de actores sociales al interior de los territorios rurales, son elementos que justifican la formulación de políticas diferenciadas.

Heterogeneidad de países y agriculturas. La heterogeneidad de ALC se manifiesta en la divergencia que presentan los

países en sus niveles de desarrollo económico, social, institucional y ambiental (ver Cuadro A1 en el Anexo). Esta heterogeneidad también se expresa en los aportes de la agricultura a la producción nacional. En 2000 la participación de la agricultura primaria en el PIB varió desde un 1,4% en Trinidad y Tobago hasta casi el 46 % en Guyana. Aunque el aporte al PIB se ha reducido en todos los países durante las últimas tres décadas, la agricultura tiene todavía un peso significativo en la configuración de la canasta exportadora de los países de ALC. La participación promedio de las exportaciones agrícolas de la región en el total de las exportaciones casi duplica la participación del sector en la

producción total (casi el 14 % vs. poco más del 7 % en 2000); con excepción de Venezuela y México —principales productores de petróleo de la región—, en todos los demás países el aporte de la agricultura a las exportaciones es mayor que su aporte al PIB.

También hay que destacar las diferencias entre subregiones y países en términos de las características de la agricultura y de la problemática que esta enfrenta. Los casos del Sur y del Caribe ilustran dos procesos diferentes. En el Sur se encuentran los principales países agroexportadores de la región y recientemente han surgido preocupaciones acerca del impacto ambiental de la expansión de la producción agrícola de gran escala. En el Caribe existe la herencia de una agricultura de plantación (e.g. azúcar y banano) que sobrevivió a la independencia de la mayoría de los países, debido principalmente a regímenes preferenciales de exportación a la Unión Europea. La eliminación de tales esquemas preferenciales, junto con los efectos devastadores de fenómenos naturales en años recientes, plantean formidables retos a la región.

Heterogeneidad de las cadenas agro-productivo-comerciales y de los productores agrícolas.

También existe una marcada diversidad de tipos de agricultura y de agricultores que varían desde las grandes explotaciones

agroexportadoras hasta los minifundios dedicados principalmente a la producción para autoconsumo. Esta heterogeneidad incluye una variedad de tipos de agricultura familiar. Entre los productores rurales existen también diversos tipos de potencial que es necesario reconocer en función de las estrategias para su inserción en las cadenas agro-productivo-comerciales.

La naturaleza de las cadenas, incluso de productos similares, también cambia de país a país. En países como Costa Rica o Chile, lo reducido del territorio y una mayor equidad en la distribución de la tierra se manifiesta en una participación importante de pequeños productores en la mayoría de actividades agrícolas y, por lo tanto, en una mayor participación en las respectivas cadenas agro-productivo-comerciales. Sin embargo, conforme se incrementan el tamaño de los países y la desigualdad en la distribución de la tierra, las cadenas están conformadas cada vez más por grandes productores y consorcios agroindustriales.

Heterogeneidad de los territorios rurales. Los territorios rurales son estructuras complejas que difieren respecto a su base de recursos naturales, cultura y tradiciones de su gente, instituciones sociales y políticas, estructuras económicas e infraestructura. Esas

especificidades determinan oportunidades propias de desarrollo que deben ser aprovechadas en políticas consistentes con el objetivo de promover la inserción de la mayoría de la población rural al proceso de desarrollo.

Heterogeneidad de los actores sociales. Otra característica de la ruralidad de ALC es la diversidad asociada a la estructura social y demográfica y a fenómenos históricos y políticos. El Banco Mundial calcula que en 2004 aproximadamente el 10% de la población de la región era de

origen indígena, con una señalada variabilidad lingüística (Hall y Patrinos, 2005). Asimismo, en casi todos los países se encuentran grupos étnicos de origen africano, con presencia muy importante en los países del Caribe, Brasil y algunas regiones litorales de otros países. Por su parte, la población de origen asiático se asentó históricamente en la región durante los siglos XVIII y XIX. La mezcla de estas poblaciones con población de origen europeo hace de ALC una región multicultural y multiétnica por excelencia.

Propuesta para impulsar la prosperidad rural

La propuesta se fundamenta en la premisa de que la agricultura es un sector estratégico para las sociedades y las economías de las Américas y tiene como punto de partida un enfoque integrador de la agricultura y el medio rural sustentado en los conceptos de cadenas agro-productivo-comerciales y territorios rurales

La propuesta de políticas para la prosperidad rural tiene como objetivo potenciar la contribución de las cadenas agro-productivo-comerciales y de los territorios rurales a la creación de empleo digno y bien remunerado y a la reducción de la pobreza en el medio rural.

La propuesta está integrada por dos elementos:

- i) La visión, que rescata las sinergias entre cadenas agro-productivo-comerciales y territorios rurales.
- ii) Lineamientos de política en cuatro áreas:
 - cadenas agro-productivo-comerciales (políticas para los productores)

■ territorios rurales (políticas para el territorio)

■ institucionalidad (política para las

cadena y los territorios), y

■ capacidades (políticas para la población rural).

Visión de la propuesta

La propuesta postula que, por sus complementariedades, las cadenas agro-productivo-comerciales y los territorios rurales son los espacios más apropiados para la articulación de políticas para la prosperidad rural.

El concepto de *cadena agro-productivo-comercial* plantea una visión ampliada de la agricultura, a partir de sus encadenamientos con otros sectores de la economía. Los agronegocios son elementos centrales en este concepto y hacen referencia al desarrollo de actividades productivas que pueden abarcar uno o varios eslabones de la cadena agro-productivo-comercial.

El concepto de *territorio rural* supera la visión convencional de la economía rural como sinónimo de economía agrícola, a favor de una visión integradora de la economía de los territorios rurales, en la que destacan: a) el reconocimiento de la importancia de la economía rural no agrícola; b) los vínculos entre la economía rural no agrícola y la agricultura y c) las dinámicas de economías de aglomeración en territorios especializados de integración económica.

La propuesta enfatiza la importancia estratégica de la agricultura en el desarrollo económico y democrático de los países de la región, subraya la importancia de las actividades económicas rurales no agrícolas en la generación de empleo e ingresos y destaca el potencial de los vínculos entre esas actividades y la agricultura. Además, reconoce que por su naturaleza multifuncional, la economía de los territorios rurales aporta valiosas contribuciones de naturaleza ambiental, social y cultural, de las cuales se beneficia la sociedad en su conjunto.

La formulación de políticas para la prosperidad rural debe partir del *reconocimiento de la heterogeneidad como elemento que justifica la elaboración de políticas diferenciadas*, en función de la diversidad de agriculturas entre países; la variedad de agriculturas, de productores agrícolas, de cadenas agro-productivo-comerciales y de territorios rurales al interior de los países; y la diversidad de la base de recursos naturales y de actores sociales al interior de los territorios rurales.

Las cadenas productivo-comerciales son una concatenación de procesos y relaciones de producción y distribución que entrelazan lo rural con lo urbano, lo local con lo nacional e internacional, con diferentes actores económicos y sociales que ejecutan las acciones para desarrollar la actividad agrícola, desde la planificación de la producción hasta la entrega del producto al consumidor final.

Componentes de la propuesta

Los territorios rurales son ámbitos geográficos con una historia propia y una base común de recursos naturales, donde ocurre la actividad agrícola y se dan relaciones socio-culturales, técnico-económicas y político-institucionales que vinculan a los actores del agro entre sí, con su ambiente natural, con otras actividades no agrícolas y núcleos urbanos.

Consideradas las diferencias de dotación de activos y capacidades para el desarrollo —entre los territorios, entre los productores o entre las familias que viven en el medio rural—, se propone actuar en cuatro niveles complementarios:

- i) *Políticas orientadas a las cadenas-agro-productivo comerciales*, cuyos objetivos son potenciar la capacidad de generación de empleo e ingresos, fomentar el desarrollo de los agronegocios y promover una mayor inclusión de los pobladores rurales en ambos.
- ii) *Políticas orientadas a los territorios rurales*, para generar competitividad sistémica, reducir los costos de transacción y potenciar la generación de rentas sociales.
- iii) *Políticas para promover la innovación institucional*, las cuales tienen como finalidad crear un entorno favorable para una gestión participativa e incluyente de las políticas de cadenas y territorios.
- iv) *Políticas para la creación y el desarrollo de capacidades estratégicas para el desarrollo rural*, especialmente de aquellas necesarias para una implementación efectiva de las políticas propuestas para las cadenas y los territorios.

Cada grupo de políticas, separadamente, es insuficiente para la reducción de la pobreza rural y la creación de empleo. Lo que se busca es potenciar un círculo virtuoso que maximice el efecto de las interacciones entre los diferentes tipos de políticas, con el objeto de ganar tanto cohesión social como territorial, combinación que permita superar el mayor desafío de nuestro tiempo: crecer con equidad y sostenibilidad. Esta combinación depende de las condiciones de heterogeneidad en cada caso. Además, se requieren políticas complementarias, de distinta naturaleza y grados de dificultad, que van a depender de las condiciones de cada país y de distintos tipos de procesos (e.g. fiscales, tecnológicos, de multisectorialidad).

También se reconoce la importancia de **políticas para mejorar el entorno macroeconómico**. Este conjunto de políticas, aunque no directamente orientado a la reducción de la pobreza rural, tiene importantes implicaciones para esta. En el caso de la agricultura, destacan las políticas macroeconómicas, las políticas para garantizar la libre competencia y el libre mercado, y las políticas de regulación de mercados.

Un proyecto de país como marco de referencia

La propuesta de políticas para la prosperidad rural debe tener como referente un *proyecto de país* que, a partir de la igualdad de oportunidades, asegure la mayor prosperidad para el mayor número y promueva metas de cohesión tanto social como territorial. La propuesta promueve una visión de prosperidad rural que tiene como referente básico la creación de empleo digno y bien remunerado para superar la pobreza rural. El *proyecto de país* debe recoger en su visión de lo rural estas aspiraciones e incluir políticas para la prosperidad rural.

La propuesta destaca políticas para la prosperidad rural que potencian la contribución de las cadenas agro-productivo-

comerciales y de los territorios rurales, así como las sinergias entre ellas. La visión de lo rural en el *proyecto de país* debe suplir el marco de referencia para la articulación de las políticas aquí sugeridas con otras políticas necesarias para la prosperidad rural, especialmente orientadas a fortalecer el capital humano y social de los territorios rurales (e.g. educación, salud, seguridad social).

El territorio nacional, además del espacio geográfico, es el lugar al que apuntan todas las políticas públicas de un determinado *proyecto de país*, que debe incorporar el concepto de territorio como un punto de partida para todas las políticas.

Políticas para potenciar las cadenas agro-productivo-comerciales y los agronegocios

Una porción importante de la prosperidad rural se puede generar a partir de una inserción de los pequeños productores en las cadenas agro-productivo-comerciales y en los agronegocios, que potencie las sinergias y el encadenamiento de la agricultura con otros sectores de la economía.

Fomentar una gobernabilidad incluyente de las cadenas agro-productivo-comerciales

La importancia de la regulación. El fomento de una gobernabilidad incluyente de las

cadenas agro-productivo-comerciales requiere el desarrollo de regulaciones, como parte de

una estrategia que establezca mecanismos institucionales capaces de superar las distorsiones producidas por los monopolios, monopsonios, carteles, manejo privilegiado de información, costos de transacción o derechos de propiedad. Se necesitan mecanismos que garanticen la transparencia y la competencia justa. Además, es necesario instaurar políticas que apoyen el cierre de brechas en las condiciones y oportunidades de los diferentes actores de la cadena, las cuales generalmente van en detrimento de los más pobres y pequeños. La aplicación de incentivos, dentro de estrategias fiscales progresivas, constituye otro mecanismo que puede utilizarse para este fin.

Identificar oportunidades de colaboración y construir estructuras de gobernanza incluyentes. Las oportunidades para la promoción de alianzas al interior de las cadenas o sistemas locales de producción son variadas. Las políticas públicas deben contribuir a la construcción de nuevas estructuras de gobernanza más cooperativas, que estimulen e incentiven acciones para la inserción de los “socios” más débiles sin afectar necesariamente la lógica de la cadena. Se trata de transformar rivales en socios dentro de estructuras en que todos obtengan ganancias. Deben incorporarse a las políticas públicas, y difundirse de manera adecuada, incentivos y apoyos a la profesionalización de

las relaciones entre pequeños agricultores y sus compradores (mayorista local, cooperativa o agroindustria).

El papel de los foros locales.

Se propone la formación de grupos locales de trabajo como parte de una estrategia política para discutir problemas y compartir informaciones útiles en la elaboración de contratos privados y la definición de acciones del sector público. Esos grupos o foros de discusión pueden estar integrados por empresarios, representantes de los ministerios sectoriales, organizaciones ambientales, asociaciones campesinas, representantes del poder local, organizaciones responsables de la definición y supervisión de las reglas de sanidad, etc. Aunque estos grupos no logren consolidarse como instrumentos ejecutivos, son extremadamente útiles para la disminución de las asimetrías de información, la generación de ideas innovadoras para acciones futuras y la construcción de capital social.

Disminuir las asimetrías de poder en las cadenas agroindustriales.

El creciente control de los mercados por pocas redes de distribución y grandes conglomerados agroindustriales se acompaña con la exclusión de productores, la concentración de la producción, la centralización de las decisiones y el aumento de la asimetría de poder al interior de las cadenas. Es necesario crear

mecanismos de protección a los pequeños productores en sus transacciones dentro de mercados controlados por las grandes empresas; por ejemplo, mediante el fortalecimiento de las organizaciones de productores y de las instituciones encargadas de regular la competencia en los mercados o la creación de foros para la verificación rápida de denuncias y solución de conflictos. Los acuerdos negociados entre los diversos agentes de cadenas tienen

condiciones impuestas por el límite de los posibles beneficios negociables entre ellos. Quienes están en posiciones de privilegio (el caso de los hipermercados), difícilmente tendrán motivación para trabajar en la cadena, ya que ello implicaría ceder espacios de poder. En este punto, la estrategia del Estado debería ser la de condicionar la aplicación de instrumentos de política al compromiso de trabajar en cadena.

Potenciar la legislación de sanidad y las buenas prácticas agrícolas

Las nuevas normas que surgen de la apertura comercial ofrecen oportunidades para la generación de empleo e ingreso rurales adicionales. Para capitalizar tales opciones es necesario que el sector público esté alerta sobre su potencial y las medidas que debe adoptar para su aprovechamiento.

Normas y exigencias de las cadenas productivas. La implantación de sistemas de control de calidad al interior de las cadenas productivas es una exigencia de los mercados globales que se extiende a muchos mercados nacionales y locales. El beneficio del potencial que ofrecen estas oportunidades a los pequeños productores requiere que el Estado ponga en práctica políticas específicas que faciliten la adaptación de la

producción campesina a las exigencias de los mercados.

La importancia de la responsabilidad social y ambiental. Es necesario fijar reglas ambientales y sociales relativas al funcionamiento de las cadenas agroalimentarias. La vigencia de un contexto institucional de respeto a esas reglas puede crear mejores condiciones de progreso para los pequeños agricultores, así como una mayor articulación entre ellos y las empresas agroindustriales procesadoras de materias primas de origen agropecuario. El comercio justo y la diferenciación de productos, en particular aquellos que reconocen algunos componentes de multifuncionalidad de la producción (denominación de

La promoción de estándares de sanidad agropecuaria y de buenas prácticas agrícolas es indispensable para lograr la competitividad en el comercio agrícola y en los agronegocios, así como para crear fuentes novedosas de empleo e ingreso rurales.

origen o sellos ecológicos), son campos clave de una estrategia de política orientada a la inclusión efectiva de los pequeños productores. Es primordial el apoyo del Estado en la reglamentación, la certificación y la adecuación de los programas de innovación y desarrollo o de transferencia de tecnología.

Es posible sacar partido de las oportunidades que se abren en mercados orientados por valores como ética, tradición, producción

natural y ecológica, justicia social, sellos de origen, marcas o denominación geográfica. La explotación de esos nichos de mercado requiere niveles de capitalización, competencia tecnológica y organización superiores a los que poseen la mayoría de los agricultores campesinos. Por ello es necesario brindar apoyo financiero, tecnológico y organizacional dirigido a la inserción de los campesinos en esos mercados.

Promover la innovación para la inserción productiva de los agricultores familiares

Crear condiciones para transformar tecnología en innovación. La transformación de las tecnologías en innovación presupone un movimiento en dos direcciones. De un lado, reforzar la articulación entre el esfuerzo de investigación y las necesidades o demandas de los campesinos. Del otro, formular políticas para transformar los agricultores en agentes de innovación, a través de la creación de condiciones de acceso y de uso sustentable del progreso técnico. Las políticas de desarrollo e inserción de campesinos a los mercados de productos agropecuarios deben conducir a la constitución de un mercado relevante para los fabricantes y los proveedores de tecnología y servicios de apoyo a los campesinos.

Directrices y áreas prioritarias. La inserción de una mayoría de los agricultores campesinos en los mercados depende del desarrollo de tecnologías para las más diversas aplicaciones de la agricultura, especialmente en zonas tropicales. Desde esta perspectiva, es necesario garantizar que temas relacionados con los mercados consumidores, como las exigencias de rastreabilidad, certificación, rotulación de los productos y tecnologías de gestión, sean tratados según la visión de la producción a pequeña escala y no exclusivamente según la óptica de las grandes unidades de producción agropecuaria.

Se requiere una revisión completa de los sistemas de

financiamiento de la inversión, según los niveles de apropiación de la innovación, a objeto de diferenciar: a) la tecnología incorporable directamente a la producción (insumos, herramientas, bienes de capital) que deben ser asumidos y financiados por los productores; b) la tecnología de interés colectivo gremial, orientada a grupos empresariales subsectoriales, cuyo financiamiento y orientación debe corresponder al gremio mismo; y c) la tecnología de interés estratégico, que incluye la investigación básica y el desarrollo tecnológico de algunos componentes de los dos casos anteriores que se consideran de interés colectivo (pequeños productores pobres, seguridad alimentaria) y que han de contar prioritariamente con financiamiento público. Este esquema permitiría mayor claridad en la política

y en el ordenamiento de los mercados del conocimiento.

Innovación en un sentido amplio. La innovación, sin embargo, no debería restringirse únicamente al plano de la tecnología. La innovación debe entenderse en un sentido amplio. Se trata de promover sistemas de innovación protagonizados por la gente, para mejorar el desempeño de la economía del territorio y la calidad de su inserción en mercados globales. Se trata de convertir las ideas innovadoras (en todos los campos) en propuestas (comerciales, institucionales, sociales) bien fundadas. Se trata de crear o aprovechar oportunidades y desarrollar las ideas innovadoras hasta convertirlas en soluciones viables, que contribuyan a la prosperidad rural.

La innovación tecnológica es un componente principal de cualquier estrategia para el desarrollo y el fortalecimiento de cadenas-agro-productivo comerciales y el desarrollo de agronegocios incluyentes.

Complementar la agenda de apertura para potenciar el papel del comercio en la reducción de la pobreza rural

El comercio agrícola y agroindustrial es clave para el desarrollo de las naciones pobres. El acceso a mercados más amplios y a nuevas tecnologías crea incentivos a la inversión generadora de crecimiento económico y empleo.

El efecto de las negociaciones comerciales sobre la pobreza puede verse en tres dimensiones:

a) la negociación de integración comercial; b) las negociaciones entre subsectores en el ámbito nacional; y c) la agenda interna.

Las negociaciones en sí mismas. En un proceso de negociación comercial hay inmersos dos grandes objetivos: establecer las reglas que garanticen el acceso libre, equitativo, transparente y

competitivo a los mercados de otros países; y establecer las condiciones bajo las cuales se acuerdan los cambios en las condiciones de intercambio prevalentes, en consideración a las sensibilidades de cada sector en cada país. Entre los factores que afectan estas sensibilidades están las prioridades nacionales y entre ellas la pobreza tiene un peso determinante. Las negociaciones comerciales entre países con grandes diferencias de desarrollo y de pobreza son delicadas, particularmente para aquellos más débiles, quienes tienen más que ganar, pero también mucho que perder. No todos los sectores económicos se ven afectados de igual forma por los escenarios comerciales surgidos de los acuerdos; y no todos los sectores tienen el mismo grado de incidencia sobre la pobreza. Por lo tanto, la estrategia de defensa de los sectores sensibles, en términos de pobreza, se convierte en una condición estratégica crítica de una negociación comercial, donde la prioridad no es la producción, sino el bienestar; no es solo el crecimiento, sino también la pobreza.

Los acuerdos internos entre los diferentes sectores productivos. Todos los sectores no están en igualdad de condiciones para contribuir a la solución de la pobreza. Las economías de plantación o de *commodities* de algunos países son regresivas. El empleo

rural no agrícola es una estrategia general para enfrentar la pobreza. La diversificación y la diferenciación de productos en los mercados también ofrecen posibilidades interesantes. En las negociaciones, y en la política en general, hay conflicto de intereses entre uno y otro tipo de productores. ¿A cuál de ellos se ha de privilegiar?, ¿cómo responder a los grupos de presión al momento de tomar decisiones públicas?, ¿cómo garantizar el equilibrio y el reconocimiento de aquellos productores ubicados en subsectores con mayor potencial para contribuir a la reducción de la pobreza, pero que tienen un menor poder de presión? Esas son algunas de las preguntas más comunes y angustiosas que afrontan los ministros de agricultura. La definición de un perfil productivo es clave —como expresión del *proyecto de país*— para hacer frente a una negociación interna que debería orientar las negociaciones comerciales y los procesos de transición que se derivan de ellas, así como el papel de la política en la configuración de la reconversión productiva que establece el nuevo escenario pos-negociaciones.

La agenda de transición. La agenda de pos-negociación es el tema crucial. Las negociaciones son importantes, pero lo son más aún las respuestas a las demandas del proceso de transición que se genera después. Así lo muestran los casos de Chile y de México.

La verdadera negociación se hace en la agenda interna que debe responder a la obvia reestructuración de la producción, su modernización, la reconversión productiva y la adecuación para enfrentar las amenazas y las oportunidades del nuevo

escenario comercial. La pregunta central es ¿cómo adecuar la política pública a estos desafíos? La agenda interna para la transición marca hoy las rutas de definición de política pública de los países de la región.

La apertura comercial es necesaria para incrementar la competitividad de la agricultura y de los agronegocios. Pero no es suficiente. Se hace necesario afinar mecanismos de acceso de los pequeños productores y de sectores generadores de empleo para concretar la apertura en procesos incluyentes de desarrollo.

Resolver el problema de la tenencia y el acceso de la población rural a la tierra

La esencialidad del acceso a la tierra. El acceso a la tierra — tierra para producir o solo para vivir— es fundamental en la promoción de la inclusión de los pobres en los flujos dinámicos para la generación de ingreso y riqueza en el medio rural. El punto de partida para el diseño y ejecución de políticas de acceso a la tierra es el reconocimiento de la diversidad de situaciones y de la naturaleza compleja del problema. La tenencia de tierra está directamente relacionada con los derechos de propiedad y, en última instancia, se refiere a la distribución del poder, en especial en el ámbito local.

Tenencia de la tierra y reforma agraria. El tema de la reforma agraria es complejo por tratarse de una política de orientación múltiple que ha mostrado resultados contradictorios en todo el continente. Las razones de los resultados precarios son múltiples, pero en esencia se refieren a la combinación de diversos efectos

que tiene la distribución de la tierra en una economía de mercado.

El problema de la tierra tiene dos componentes: tenencia y gestión. El problema pasa por el tema tecnológico, el capital necesario para su explotación, la vasta diversidad agroecológica de los suelos, los sistemas de catastro y legalidad de la propiedad, así como por los incentivos tributarios y de rentas. Es cierto que la tierra está concentrada y que su uso es ineficiente; sin embargo, existen otros problemas tanto o más importantes, como los incentivos a la especulación y a la apropiación de plusvalías. La dificultad no necesariamente está tanto en el reparto, como en su retribución o renta. Cuando se ha pretendido administrar el recurso por la vía del reparto, se han encontrado grandes ineficiencias. Pero el punto no es solo esto. Las modalidades de acceso, arriendos, contratos y otras formas son un tema clave. Hay muchos ejemplos de formas alternativas de acceso en

La incorporación de muchos pequeños productores a las modernas cadenas agro-productivo-comerciales y a los agronegocios se puede potenciar, si se superan cuellos de botella en materia de acceso a la tierra, al financiamiento y a la dotación de infraestructura para la producción y la comercialización.

mercados no dominados por el monopolio y la concentración, que ayudan a ubicar el tema en su justa dimensión.

En la reforma agraria existen factores que van más allá del tema de la tierra. Es importante garantizar a todos el acceso a los activos para asegurar el óptimo social en la actividad económica. Esta opción abre un conjunto de posibilidades: a) desmontar privilegios, b) establecer una regulación, c) ordenar el territorio, d) democratizar el sistema financiero, e) proveer bienes públicos tecnológicos, f) formar capital humano, y g) garantizar instituciones democráticas.

El tema de la reforma agraria y el de la tierra tienen otras dimensiones. La reforma agraria es una estrategia política más que económica. Pero la reforma agraria es también una estrategia de orden ambiental. Es un instrumento de ordenamiento que permite regular densidades, áreas protegidas, patrones de distribución espacial y manejo de la frontera agrícola.

El entorno local del problema de la tierra y el menú de opciones. Las políticas de tierras deben tomar en cuenta los

aspectos locales y no un modelo único. Se requiere la implementación de políticas y el manejo de una multiplicidad de instrumentos –crédito, asistencia técnica, educación rural, promoción de acceso a los mercados, etc.–, los cuales se combinarán de acuerdo con las especificidades de los países, las regiones y los territorios. En algunos países todavía existe la opción de implementar programas de reforma agraria basados en la expropiación y reasignación de tierras; en otros, las políticas de tierras tendrán que utilizar, con más intensidad, instrumentos de mercado para facilitar el acceso de los pobres a la tierra. Las agencias responsables del ordenamiento de tierras deben desempeñar el papel de núcleo de las acciones de los diversos organismos públicos especializados y responsables por el manejo de los varios instrumentos de política de desarrollo. El desafío consiste en determinar una vinculación institucional entre las organizaciones públicas y privadas para asegurar la definición e implementación de políticas consistentes con la política de tierras.

Financiar a la población rural

La importancia del crédito para la inserción en los mercados. La falta de capital es una de las restricciones más

fuertes que enfrentan los pobres, ya que tienen capacidad de trabajo y en muchos casos tienen tierra, pero les faltan medios para

organizar la producción o aprovechar mejor los recursos disponibles. En las economías de mercado, el crédito es el principal instrumento para la provisión de recursos financieros a los emprendedores, pero los pobres están prácticamente excluidos de los mercados financieros.

Un sistema financiero estrecho excluye a los pequeños productores.

La baja oferta de recursos financieros para las actividades productivas rurales se explica en gran medida por el precario desarrollo de tecnologías financieras que amplíen la base de usuarios. Hay ingentes desafíos, es decir oportunidades, para que el sector financiero desarrolle productos financieros destinados a atender una amplia demanda insatisfecha existente en el medio rural. Sin embargo, las exigencias propias de sistemas de financiamiento del tipo seguros rurales, microfinanciamiento, fondos de capital de riesgo o crédito de largo plazo requieren apuestas que aún no son asumidas por el sistema financiero formal y que no han sido logradas por la banca pública de fomento que, con poco éxito, se ha probado en la región. Esto hace que el mercado financiero aparezca segmentado e incompleto y discrimine en contra de los más pequeños.

Sistemas de interfase como opción para ampliar el acceso.

Ante las dificultades para intervenir normativamente en la

operación del sistema financiero, o por el fracaso de esas intervenciones en la búsqueda de incentivos para que la banca comercial asuma esos segmentos de mercado, se han abierto estrategias de financiamiento directo o de creación de sistemas regulatorios especiales para el manejo del financiamiento y el crédito a los pequeños productores. Estas estrategias, que generalmente operan a través de programas públicos de financiamiento centrados en subsidios a las tasas y flexibilización del acceso, han caído frecuentemente en refinanciamientos o condonaciones. Los alcances y el impacto de estas soluciones están lejos aún de proporcionar soluciones estructurales al grave problema de desfinanciamiento en la economía rural. En tiempos recientes se ha reforzado una estrategia de interfase en la que emergen otros operadores financieros, ajenos a la banca tradicional, que vinculan el sistema financiero formal con los pequeños productores.

Múltiples formas organizacionales, en especial entidades no gubernamentales, cooperativas de ahorro y crédito o multiactivas e incluso las mismas organizaciones de productores, han creado eslabones en la cadena de microfinanciamiento o de inversión. Estas estructuras, de tamaño mediano, han desarrollado capacidad para generar productos financieros de

Se requieren ajustes en las regulaciones del sistema financiero para crear incentivos que aprovechen la sinergia de un sistema mixto, basado en la interfase de nuevos operadores locales o regionales, así como estrategias públicas de financiamiento que refuercen el potencial de sistemas que pueden ampliar la cobertura del financiamiento institucional para los pequeños productores rurales.

alta tecnología, reflejada en su adaptabilidad a una demanda dispersa, compleja y con altos costos de operación. La fortaleza de tales enlaces radica en su localización y focalización de estrategias de mercado. Demuestran un alto conocimiento de sus clientelas, alta capacidad para crear fondos rotatorios, flexibilidad de operación en el manejo de sistemas de aval y garantía más acordes con la realidad de los usuarios del financiamiento, capacidad de acompañamiento y de respuesta. En síntesis, son sistemas financieros de considerable innovación. A pesar de que los costos de intermediación son altos, están por debajo de las tasas de usura a las que se ven

enfrentados tradicionalmente los pequeños productores.

Hay restricciones a la expansión del modelo. Una es la dificultad de estas organizaciones para captar recursos financieros, dadas las limitaciones normativas existentes. Otra es la capacidad restringida de acceso a recursos del sistema financiero que posibiliten la constitución de fondos de préstamo, o la formalización de sistemas de banca “mezzanine” que permitan el acceso a líneas de crédito para el fondeo del microcrédito. Sin embargo, los ejemplos de apalancamiento de estos mecanismos con recursos públicos muestran resultados promisorios.

Políticas para potenciar los territorios rurales

La creación de empleo digno y la reducción de la pobreza requieren acciones efectivas para el desarrollo agrícola, complementadas con acciones que promuevan actividades no agrícolas, dentro de un enfoque territorial de desarrollo rural.

Vincular la economía agrícola y la economía rural no agrícola

El desarrollo rural abarca diversos temas que se complementan en el plano territorial, tales como el aumento de la competitividad y el manejo sostenible de los recursos naturales renovables, el desarrollo social, la modernización institucional, el desarrollo regional

y municipal, el fortalecimiento de la infraestructura física y la integración económica local e interterritorial.

En ese contexto, los vínculos entre la economía agrícola y la economía rural no agrícola

adquieren un doble sentido de integración: al interior de los territorios rurales, como elementos dinamizadores de la economía local; y en su nivel de articulación regional y nacional, imprimiéndole mayor dinámica a las áreas rurales. Por un lado, estos vínculos propician que los ámbitos rurales ya no sean vistos como espacios que compiten en situaciones muy desventajosas con distintos territorios; por otro,

permiten que los territorios rurales dejen progresivamente su papel tradicional de áreas de las que se extraen solo materias primas para incrementarles valor en los centros industriales. Se trata de transformar la economía del territorio mediante procesos de agregación de valor que se articulen y generen sinergias (entre sectores, entre agricultura y biodiversidad).

La creación de empleo digno y la reducción de la pobreza en el medio rural requieren estrategias que promuevan la integración de pequeños y medianos productores en modelos productivos que aprovechen y potencien “clusters” productivos y que generen rentas sociales para el territorio.

Promover la competitividad territorial

La búsqueda de la eficiencia social de modelos económicos territoriales se basa en la idea de optimizar el sentido multifuncional de la producción. Las empresas rurales procuran elevar su productividad para lograr mayores rentabilidades en espacios competitivos de mercado. Para ello sus emprendimientos necesitan alcanzar altos niveles de gestión interna, ajustados a las condiciones del entorno y a las exigencias del mercado. De allí depende su capacidad competitiva de empresa reconocida y apreciada. Pero los factores del entorno territorial ofrecen mayores o menores posibilidades, de acuerdo con la oferta de dotaciones del territorio en el que se desempeñan.

Los territorios se diferencian en términos de su competitividad sistémica, es decir, de las condiciones que ofrecen a las

empresas que se asientan en ellos, en forma de institucionalidad, infraestructura, conocimiento y oferta laboral. La competitividad sistémica es determinada principalmente por la provisión de bienes públicos. Dado que la canasta de bienes públicos requeridos por cada sector económico es diferente, siempre se privilegia a unos en detrimento de otros. Históricamente, la competitividad sistémica que se ha promovido, particularmente en el desarrollo del modelo de sustitución de importaciones, discrimina a favor de economías rentísticas y concentradoras. La competitividad territorial se entiende como la orientación de los procesos de provisión de bienes públicos con miras a lograr que la competitividad sistémica favorezca a empresas pertenecientes a sectores económicos de alta multifuncionalidad, es decir, a los

que generan mayores rentas sociales. En síntesis, el desafío de la competitividad territorial es crear territorios eficientes que

favorezcan a empresas eficientes que retribuyen a la sociedad con mayores rentas sociales.

Promover economías de aglomeración

En los escenarios actuales de mercados competitivos, las empresas aisladas tienen pocas posibilidades de éxito. Así como las cadenas productivas les ofrecen a las empresas la posibilidad de establecer eslabones para integrarse unas con otras en un propósito competitivo común, los territorios crean aglomeraciones productivas que se expresan en sinergias intersectoriales. Abundan ejemplos de territorios especializados que albergan empresas de un mismo sector que moldean la economía territorial en su conjunto, haciendo más eficiente su operación, gracias a que inducen la presencia de factores que benefician su propia productividad. Uno de los más claros ejemplos lo presentan los sistemas de innovación y difusión de conocimientos entre el conjunto de empresas de una aglomeración productiva.

Las economías de aglomeración son una opción plausible para enfrentar las ventajas competitivas de las economías de escala de las grandes empresas, creando conjuntos de pequeñas y medianas empresas que logran generar volúmenes de producción importantes, que a la vez contribuyen a generar economías de localización y proximidad de gran potencial. Las economías de aglomeración requieren estrategias de política que promuevan la integración de eslabones de las cadenas productivas en territorios definidos, en áreas tales como comercialización y desarrollo tecnológico. Los sistemas agroalimentarios localizados son modelos que ejemplifican las potencialidades de las economías de proximidad y aglomeración.

Dinamizar mercados rurales de trabajo

La realidad del mundo rural exige atención especial a la promoción de una nueva economía de mercados laborales, a partir del estímulo a todas aquellas actividades productivas que

conlleven el aumento de la productividad del trabajo y, por esta vía, de su remuneración. Esto implica privilegiar sistemas productivos, encadenamientos y aglomeraciones agrícolas y no

agrícolas que diversifiquen la producción rural. Entre las alternativas promisorias destacan el trabajo femenino en las actividades no agrarias; fuentes alternativas de empleo en la cultura, el ocio, los servicios y el medio ambiente; la valorización de los conocimientos tradicionales como factores productivos; la creación de posibilidades de integración con el trabajo voluntario; la movilización del ahorro y el diseño de nuevas profesiones en el mundo rural.

Entre las opciones para activar los mercados de trabajo rurales y mejorar la productividad de la mano de obra, destacan:

a) aumentar el valor de los productos agroalimentarios, mediante la transformación local y la comercialización directa; b) valorar el papel de agentes locales en la diversificación de la economía rural; c) valorizar la pluriactividad del territorio rural; d) fomentar la agricultura sostenible; e) reintroducir cultivos locales tradicionales; f) crear economías de red; g) buscar nuevas ventajas comparativas a través de la valorización de nuevas funciones rurales; y h) dimensionar las nuevas relaciones entre el mundo rural y el mundo urbano.

Fomentar la agroindustria rural

La agroindustria rural permite aumentar y retener el valor agregado de la producción de las economías campesinas a través de la ejecución de tareas de poscosecha en los productos procedentes de explotaciones silvoagropecuarias, pesqueras y acuícolas (como la selección, el lavado, la clasificación, el almacenamiento, la conservación, la transformación, el empaque, el transporte y la negociación).

La mayoría de las agroindustrias rurales son individuales o familiares y normalmente trabajan con procesos simples. La actividad es complementaria al ingreso de la familia. Lo contrario sucede en la organización no familiar, donde la mano de

obra es especializada y contratada. En este caso, la actividad es lo más importante. Otro tipo de organización es la asociativa o cooperativa, donde la actividad es de ámbito comercial.

En la agroindustria rural generalmente existe diferenciación entre las actividades realizadas por los hombres o las mujeres. Normalmente, en las actividades que involucran un mayor esfuerzo físico (los trapiches de panela, el beneficio de cacao, los aserraderos, las curtiembres) predomina la mano de obra masculina. En las actividades relacionadas con las artesanías, producción de quesos, leches ácidas, procesamiento de frutas y

hortalizas, existe una alta presencia de mano de obra femenina. Estos son elementos importantes cuando se planifican proyectos y se quiere determinar el tipo de beneficiarios.

La agroindustria rural contribuye a reducir la pobreza en el medio rural, mediante la generación de empleos y la valorización de la

producción campesina. Además, contribuye a incrementar los ingresos de las familias rurales, integrar la población rural a la economía de mercado, generar valor agregado a los productos agropecuarios, crear empleos en las zonas rurales, garantizar la seguridad alimentaria y crear organizaciones de productores.

Potenciar la diversificación territorial y productiva

Es necesario promover relaciones sinérgicas entre territorios, a efecto de superar las formas tradicionales en que el campo, las actividades primarias y la población rural-agrícola se relacionan con las ciudades. Esas relaciones han conducido a la subordinación del campo, al dominio de las ciudades y a la polarización territorial — expresada en muy diferentes grados de concentración y crecimientos territoriales—, así como a la acentuación de las divergencias sociales en cuanto a ingresos y acceso a los servicios públicos. Por lo tanto, la perspectiva de cambio en la dinámica territorial debe superar la distinción convencional entre desarrollo rural y desarrollo urbano, y asumir una concepción del desarrollo nacional que contemple en qué sectores económicos y en qué espacios y áreas subnacionales se basa el crecimiento económico y a quiénes beneficia.

La revaloración de las actividades rurales agrícolas, además de su función productiva y de seguridad alimentaria, debe contemplar el reconocimiento de los servicios que esta presta, así como de otras actividades relevantes que también se basan en la utilización de los recursos naturales (el agroturismo, el ecoturismo, el turismo de aventura y en general actividades de recreación sobre la base de la utilización del paisaje y los recursos naturales). El mercado de servicios ambientales y las artesanías son actividades que presentan importantes interrelaciones sobre el territorio y donde muchas veces la separación de lo rural y lo urbano se torna un tanto ficticia.

También existen posibilidades para el desarrollo de nuevas actividades productivas mediante el aprovechamiento del potencial energético de la agricultura. La

generación de nuevos productos para complementar o sustituir combustibles fósiles es un área promisoría, especialmente en la coyuntura actual de altos precios del petróleo y sus

derivados. Dos ejemplos son la producción de alcohol de la caña de azúcar para combinar con gasolina y la producción de biodiesel con oleaginosas como la soya.

Garantizar equidad en el acceso al agua

Es necesario superar una visión convencional del uso del agua en la agricultura, enfocada principalmente en el riego y sus aspectos de ingeniería (i.e. construcción de túneles

para el trasvase de agua y de canales para su distribución). En particular, el riego debe ser parte de una estrategia integral de manejo sostenible del patrimonio hídrico de los territorios, en la

Recuadro 1

Water – More crop per drop

“Projecting to the future with current water productivity figures indicate that future food security will require huge additional water appropriation. The additional water requirements to alleviate hunger and undernutrition by 2025, would be equivalent to ALL water withdrawn to support all aspects of societal use today.” (pp. 5-6)

“Increasing agricultural output per drop of water depleted will allow more food to be grown with less water. There is tremendous potential for water productivity gains in rain fed and irrigated areas. This will require a combination of agronomic, economic and social interventions – including crop breeding, soil management, irrigation water management, and water rights and allocation of blue water supplies. In rain fed areas, mitigation of dry spells with on-farm water harvesting or supplemental irrigation can potentially triple water productivity in much of sub-Saharan Africa. Irrigation can be used successfully too. A 10-fold variation of water productivity in terms of value of

output per water depleted has been observed – due largely to how water is managed. Desires of urban consumers for cheap food and more water in rivers, often don’t match producers need for more inputs at a cheaper cost.” (p. 7).

“The promotion of low-cost technologies and management approaches for access to, and productive use of, water must be undertaken. These innovations include low-cost drip kits, water harvesting, affordable pumps and water bags for storage that could provide more adequate food, nutrition and livelihood opportunities for millions of rural and urban poor. A focus on poverty would give a strong voice to the poor in water management institutions so that when new water is supplied, or supplies are reallocated, the poor are winners. In many water-stressed basins, water is reallocated from rural agricultural settings to urban and industrial settings. Without institutional mechanisms for compensation, the losers will be those with the least power – the rural poor.” (p. 8).

Fuente: Water - more nutrition per drop. Towards sustainable food production and consumption patterns in a rapidly changing world. Working document produced for CSD-12, Stockholm International Water Institute (SIWI) and International Water Management Institute (IWMI), New York, April 2004.

La incorporación sistemática de las funciones múltiples de los territorios rurales en las políticas públicas invita a potenciar la gestión ambiental, las amenidades rurales o los activos históricos y culturales como opciones con posibilidad de generar nuevas actividades productivas que contribuyan a la prosperidad rural.

cual se reconozca la doble condición del agua como derecho humano y como mercancía, así como la función del riego como bien público. En particular, debe tenerse presente que: a) el agua es un recurso escaso que tiene diversos usos productivos; b) el agua tiene un valor económico en virtud de su escasez; y c) pese a tener un valor económico, el mercado no debe convertirse en la única alternativa para su asignación entre esos varios usos.

Las estrategias de provisión de infraestructura de riego deben considerar, al menos, estos elementos: a) el uso productivo del agua no puede prevalecer sobre el derecho de las comunidades a una dotación suficiente para la satisfacción de

sus necesidades vitales; b) debido a su escasez, el uso productivo del agua debe tener un costo para los usuarios, especialmente aquellos con mayor capacidad de pago; c) el acceso al agua como recurso productivo debe ser equitativo y no puede estar definido únicamente por la capacidad de pago de los productores; y d) la gestión de proyectos de infraestructura de riego debe contemplar mecanismos participativos para las comunidades afectadas o beneficiadas, así como mecanismos para la gestión de conflictos. Además, una estrategia de riego debería incluir incentivos para el desarrollo de tecnologías y procesos innovadores que incrementen la eficiencia en el uso del agua.

Generar empleo e ingresos rurales a partir del fortalecimiento de la territorialidad y de los actores sociales

Los territorios rurales son espacios de relación entre actores y factores propios del lugar. La agricultura representa la actividad más identificada como propia de los entornos rurales y las funciones asociadas a ella han representado elementos de cohesión social e integración espacial en diferentes etapas de su desarrollo. Sin embargo, están lejos de alcanzarse los mecanismos de adaptación a los nuevos procesos y dimensiones de las funciones

múltiples de los espacios rurales.

Las condiciones de prosperidad de las áreas rurales deben verse acompañadas de una diversidad de servicios e infraestructura que contribuyan a crear condiciones para un hábitat de convivencia complementaria y armónica; es decir, que la población rural no tenga que cubrir grandes distancias para acceder a un servicio público. Estos requerimientos de

educación, salud y vivienda, y la infraestructura que su desarrollo demanda, son un derecho de la población rural que el Estado debe brindar de la mejor manera. Por ello es que hoy la fortaleza

del Estado estriba en consolidar mecanismos e instituciones que favorezcan ampliamente la nueva función que la reestructuración territorial rural demanda.

Potenciar activos históricos y culturales

Asimismo, debe reconocerse que el conjunto de los activos históricos y culturales de las comunidades rurales representa quizá el patrimonio territorial más valioso que existe como factor de reactivación y desarrollo. Esos activos no solo merecen ser considerados en las políticas públicas; también deberían ser revalorados constantemente como parte del reconocimiento a la existencia de una sociedad con profundas raíces históricas que la

ligan como unidad social al territorio. Esta característica define el perfil tradicional de las áreas rurales revaloradas también en el mercado estético y de apreciación antropológica por un sector cada vez mayor de consumidores de arte, tradición y belleza natural. Es decir, los activos históricos y culturales de las zonas rurales constituyen no sólo baluartes de su presencia en el lugar, sino también fuentes de ingresos para su desarrollo.

Políticas para la innovación institucional

La puesta en práctica de las nuevas concepciones sobre la agricultura y el desarrollo rural demanda el impulso de procesos de innovación institucional, que fomenten el trabajo interinstitucional y multidisciplinario y la colaboración entre instancias públicas y privadas, la articulación entre lo nacional y lo local, la descentralización y la transparencia en los procesos de toma de decisiones.

Una aproximación desde lo político como punto de partida

La territorialidad, como expresión humana del territorio, es una red de relaciones culturales, políticas, económicas y sociales, así como un conjunto de instituciones, entidades y normas que

participan activamente en la construcción social y política de la gobernabilidad. Se parte de esta consideración en tanto lo político-institucional es un reflejo de cada territorio, como también un

proceso permanente de creación de instituciones. La institucionalidad de un territorio está en estrecha relación con los ámbitos nacional o internacional que la condicionan e influyen de forma permanente. Esa relación estrecha entre lo que cada territorio construye y las influencias que recibe es una característica imposible de desconocer. Las tensiones producidas por el intercambio, los distintos intereses o las diferentes visiones políticas y culturales hacen del territorio un espacio en el que la gestión del conflicto se torna estratégica.

Por otra parte, se hace necesario replantear los esquemas institucionales desde los cuales se construyen las políticas orientadas al sector rural. En esta perspectiva, es necesario mejorar no solo la coordinación de las instituciones que trabajan en un territorio o hacen parte de él, sino también proponer mecanismos que integren esfuerzos y potencien el intercambio y diálogo

entre instituciones responsables del diseño y ejecución de las políticas. Se necesita una estrategia de innovación que identifique y promueva una institucionalidad activa, que facilite la ejecución, la coordinación y la interlocución de las redes públicas que constituyen el Estado y las redes ciudadanas que trabajan en cada territorio.

Ampliar la visión del problema de la pobreza y la creación de empleo hacia una dimensión política, así como la consideración de la agricultura como una actividad no solo productiva, son puntos de partida que amplían el foco de trabajo y abren los límites hacia una concepción más amplia del territorio. Además, subraya la necesidad de reconocer que las entidades o instituciones que trabajan con una perspectiva sectorial deberían hacer el tránsito hacia instituciones territoriales.

Bases de la nueva institucionalidad

La reflexión sobre el modelo de desarrollo abre espacios para la construcción de una institucionalidad que promueva la cooperación y la convergencia entre el Estado, la empresa privada y la sociedad civil. Esta institucionalidad debe ser capaz de atender nuevas demandas,

de incorporar en una apropiada dinámica a los nuevos actores, de replantear las funciones de los actores tradicionales y de buscar formas creativas para la gestión de las políticas. Así, el desarrollo de esta institucionalidad supera el ámbito y el alcance de las

reformas aplicadas durante las últimas dos décadas, y perfila nuevos papeles para el Estado y la sociedad civil, las relaciones entre lo público y lo privado.

La tarea de construir una institucionalidad debe ser una responsabilidad de diversas entidades en los sectores público y privado, que incorpore el universo ampliado de actores vinculados a la agricultura y las nuevas relaciones que se dan entre esta y el territorio rural. También debe comprender una

redefinición de las funciones y las responsabilidades de los actores públicos, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil. La nueva institucionalidad debe tener capacidad de brindar respuestas para enfrentar los procesos de cambio experimentados por la ruralidad durante las últimas décadas, especialmente en lo relativo a las demandas de articulación de políticas, fomento de la participación y empoderamiento de los actores locales y propiciar la colaboración público-privada.

La puesta en práctica de las nuevas concepciones sobre la agricultura y el desarrollo rural requiere métodos de gestión que promuevan la cooperación entre actores públicos y privados, entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, que estimulen la participación de los distintos actores de la sociedad rural y promuevan una cultura de responsabilidad compartida.

Características de la nueva institucionalidad

La construcción de una nueva institucionalidad requiere un contexto que supere la óptica sectorial. Es necesario asegurar el proceso mediante la incorporación de aspectos que van más allá de lo agrícola y de lo rural, atendiendo aspectos relativos a la participación ciudadana en la toma de decisiones, la eficacia del Estado, la seguridad jurídica, el acceso a la tierra, el manejo apropiado de los recursos naturales, así como el ambiente y la provisión de servicios de apoyo necesarios (como el financiamiento y la inversión rural). Un elemento primordial

de la transformación institucional es la transferencia de poder político hacia los gobiernos locales y la sociedad civil, en materias relacionadas con la asignación de recursos y la capacidad para la toma de decisiones. Este cambio implica establecer pautas de relación, normas de interacción y mecanismos institucionalizados de negociación que incluyan actores del ámbito nacional, regional y local.

En el ámbito nacional se hace necesario establecer nichos institucionales capaces de cobijar funcionalmente a ministerios de agricultura, medio ambiente, planificación, gobernación (descentralización), salud,

educación, obras públicas, comercio, turismo, etc. Esos mecanismos de articulación interinstitucional (grupos de trabajo o comités especializados) deben conducir a la formulación participativa de estrategias de desarrollo; el diseño de políticas sectoriales armonizadas; la asignación de recursos por medio de mecanismos que garanticen la puesta en práctica de una política de demanda, con mayor iniciativa local y con herramientas como los fondos competitivos y el cofinanciamiento; el establecimiento y promoción de mecanismos y métodos de planificación que se articulen con esquemas participativos “de abajo hacia arriba”; el establecimiento de mecanismos de información y

gestión del conocimiento en red, que garanticen un flujo dinámico y un acceso amplio a todos los territorios; la promoción de programas de formación de formadores, actualización profesional y formación de profesionales especializados en el tema del desarrollo de los territorios rurales.

En el plano local, la institucionalidad debe promover la creación y el fortalecimiento de organizaciones efectivas, estimular la participación, fomentar la cooperación público-privada y la articulación de las demandas concretas sobre las necesidades de formación de capacidad para la gestión del desarrollo rural.

La democracia, escenario político institucional para el desarrollo territorial

Un aspecto básico en el desarrollo de una nueva institucionalidad es la consideración de las instituciones como instrumentos —o, más ampliamente, acuerdos, pactos o pautas culturales—. Arraigadas en la comunidad, tales instituciones han de utilizarse como dispositivos de gestión, administración para la convivencia o la cohesión, escenario ético de la comunidad y la sociedad. Este es el sentido de las instituciones que este documento propone con más fuerza. De la construcción de instituciones para la equidad se

avanza hacia la solución de la pobreza como problema de todos, pero también como déficit de democracia.

Al entender la pobreza también como déficit de democracia se incorpora de manera directa la visión política al problema. En un escenario democrático, la persistente presencia de pobreza en sus distintas acepciones señala que el sistema político tiene fallas que van más allá de los mecanismos suplidos por el mercado para superarla. El combate contra la pobreza

requiere que la política reconozca un componente sustancial de derechos. Esta visión cambia también la concepción del papel del Estado en el problema porque, además de propiciar un escenario favorable a la inversión y la creación de empleo, debe estar comprometido con la inclusión de la población pobre en la sociedad. En el caso concreto de lo rural, significa reconocer los derechos y los deberes ciudadanos del campesino o trabajador rural.

Para la eliminación de la pobreza, es un desafío lograr que la ciudadanía participe de forma activa en la búsqueda de soluciones. En el caso de los territorios rurales, es necesario incorporar el concepto de ciudadanía rural como el ejercicio mediante el cual el campesino y las comunidades indígenas y de origen africano se vinculan a la toma de decisiones sobre sus propias realidades.

La cooperación local es un proceso que busca generar, integrar y reconocer iniciativas que crean posibilidades de transformación a partir de la autogestión y la autoinstitución. Esta metodología de trabajo parte de la necesidad de identificar las potencialidades, las tradiciones y los factores humanos o físicos y construir a partir de ellos una visión compartida de desarrollo en cada uno de los pueblos.

Las redes como mecanismos eficaces de cooperación y gestión del territorio

Las redes son un excelente dispositivo de inclusión, de generación de compromiso y de espacio de diálogo sobre políticas, así como de definición de opciones y estrategias de inversión pública y privada. El concepto de red sirve a este propósito desde varias perspectivas: a) la fuerza del conjunto de instituciones por encima de aquellas especializadas u orientadas a la solución de problemas; b) la capacidad de generar sinergias eficaces; c) el carácter político-institucional del problema; y d) la transnacionalización del problema y de las posibles soluciones.

Desde el punto de vista institucional, se debería potenciar el desarrollo de

redes que aumenten la articulación y trabajen en contra del egoísmo institucional. Esta visión también obliga a considerar el rol político de las entidades, que deben transitar hacia entidades de liderazgo con gran legitimidad y capacidad técnico-política para conducir pactos, acuerdos o alianzas. En el desempeño de ese rol ya no solo se tendría que trabajar en el tema de la cadena agroalimentaria, sino también en redes complejas en las cuales las decisiones deben ser consensuadas. Podría decirse que las entidades evolucionan hacia la gestión continua de conflictos derivados de las negociaciones entre intereses, tensiones producidas por ajustes necesarios, ejecución de políticas y la negociación de tratados

internacionales que afectan los territorios.

El concepto de red, tal como se propone aquí, permite entrelazar las cadenas agroproductivas con todos aquellos actores o procesos que de una u otra manera influyen o interactúan en un territorio para contribuir con su desarrollo. Es este escenario, tanto el papel de las entidades como de las empresas u organizaciones debería orientarse a mejorar su capacidad y eficacia territorial. Esto implica:

- Una visión del territorio construida colectivamente que incorpore todos los intereses y reconozca aquellos aspectos que generan identidad y posibilidades de desarrollo sostenible.
- Un cambio en el rol de las instituciones del sector. Es necesario un tránsito hacia instituciones con capacidad de liderazgo territorial, dinamizadoras de alianzas y pactos territoriales. Tanto los ministerios como las entidades estatales locales deberían incorporar en sus agendas la creación de pactos territoriales como misión primaria. Ir de la cadena a la red es un horizonte de trabajo institucional.
- Un desarrollo institucional pensado como red y con funciones específicas de liderazgo en ese sentido. Los

ministerios deben asumir el liderazgo de procesos cuya responsabilidad corresponde al Estado.

- Las instituciones como ministerios y otras agencias estatales deben ampliar la visión de lo económico. Se tendrá que transitar hacia la comprensión y gestión del territorio como dinámica social, cultural, política, ambiental.
- Es urgente una política y recursos dirigidos a disminuir la brecha digital entre lo urbano y lo rural. Esto exige de una institucionalidad capaz de entender la realidad y el potencial de las actuales tecnologías de la información y la comunicación (TIC).
- Las instituciones deben recuperar y fortalecer su legitimidad; es decir, la capacidad para orientar y ejecutar políticas desde el reconocimiento de los distintos actores. Esto implica pactos anticorrupción, transparencia total en las acciones, formación en capacidades para la gestión y el liderazgo.
- Creación de alianzas estratégicas entre agencias para alcanzar las Metas del Milenio, establecidas en el año 2000 por los Jefes de Estado y de Gobierno de los

países miembros de las Naciones Unidas. Desde las instituciones rurales deben surgir propuestas de compromiso y responsabilidad orientadas a cumplir con esas metas. En cada país, en cada territorio la responsabilidad no puede diluirse en políticas solamente macroeconómicas; la pobreza, el hambre y sus secuelas deben ser atacadas directamente.

- La educación es uno de los ejes fundamentales del desarrollo humano y del desarrollo territorial. Es capital que se amplíen las posibilidades de progreso y asimismo las oportunidades del individuo y del territorio para afrontar con éxito lo que plantea el mundo actual: gran capacidad de adaptación, de renovación y de gestión del conocimiento.

Creación de un escenario de integración mediante redes

La complejidad de las soluciones no puede significar inmovilismo, así como la urgencia no tiene que significar voluntarismo, populismo, paternalismo o egoísmo institucional. Son necesarias la acción colectiva y la coordinación de esfuerzos. También es urgente que la ciudadanía vea como ejemplar la acción institucional. Instituciones activas y ejemplares son un paso adelante para reducir la pobreza.

Reducir la pobreza desde lo político-institucional tiene en su desafío tres horizontes:

- i) ***Pactar la articulación de esfuerzos, políticas y actores en los distintos ámbitos territoriales.*** Esto significa diálogo en la planeación y en la ejecución, pero también diálogo de políticas, unidad de criterio sobre

metas, visiones compartidas. El Estado como red.

- ii) ***Pactar la coordinación de esfuerzos del Estado en el plano territorial.*** Es necesario privilegiar los mecanismos que propician la cooperación y la inclusión de todos, aquellos que generan sinergias positivas o saldos pedagógicos. También mecanismos, como la cooperación local, que crean grupos de liderazgo colectivo capaces de conducir el proceso de desarrollo desde lo local, y mecanismos que favorecen la construcción desde abajo. La ciudadanía como red.
- iii) ***Pactar la intervención de los organismos internacionales que actúan sobre un territorio.*** Es urgente disminuir el egoísmo institucional de todos aquellos organismos,

entidades y agencias que trabajan en el mismo sentido, pero con distintos horizontes. La dispersión de esfuerzos significa, entre otras

cosas, dispersión de recursos, duplicación de esfuerzos y desinstitucionalización de procesos.

Algunos elementos que ameritan atención especial

Articular las políticas ambientales a las estrategias de desarrollo

Las políticas ambientales no deben caminar solas. Por el contrario, el marco propuesto destaca la necesidad de una visión integral de desarrollo sostenible en la formulación de estrategias para la creación de empleo y la reducción de la pobreza rural. Se considera que esta visión es un componente principal para una modernización de la agricultura que le permita ser competitiva en el mercado y que promueva la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales, al igual que equitativa e incluyente en la distribución de los beneficios. En tales condiciones, las políticas de articulación de una ruralidad

emergente requieren una nueva aproximación a la economía de los recursos naturales y del territorio, para lo cual se necesita incluir en las funciones de crecimiento aspectos hasta hoy excluidos como la economía ambiental y ecológica, los mercados de servicios ambientales, la sustentabilidad de los servicios productivos, los recursos genéticos, las redes de solidaridad social, los conocimientos y la cultura, la equidad de género, la inclusión étnica, como parte de una economía más compleja que la simple economía agraria.

Impulsar el ordenamiento territorial

Es necesario adelantar procesos de **ordenamiento territorial** que incorporen las nuevas visiones del desarrollo en modelos institucionales más autónomos, eficientes y legítimos. La transición institucional que opera en la región se caracteriza por cambios profundos en la distribución del poder y en la

aparición de nuevos actores. La desregulación, la participación, las privatizaciones y el incremento de las autonomías de los agentes sociales marcan el nuevo escenario de gestión. Pero al mismo tiempo, hay una redefinición de responsabilidades, funciones, competencias y temas entre los diferentes niveles

territoriales. Procesos de descentralización, integración y globalización cambian el papel de cada uno de los niveles de gobierno y administración. Todo ello recompone el mapa institucional y obliga a

permanentes estrategias de ordenamiento territorial de corte político, técnico y fiscal. Son amplias las repercusiones de esta transición sobre los modelos de planificación y gestión.

Fortalecer la institucionalidad para promover investigación y desarrollo para campesinos

La falta de conexión entre los sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación y los circuitos financieros, productivos y comerciales limita el desarrollo de instancias institucionales de investigación e innovación que promuevan la inserción de los campesinos en las cadenas agroproductivas. En ese sentido, se sugiere la conversión de los programas tecnológicos en

programas de innovación con la puesta en acción de mecanismos de incentivo y coordinación entre investigadores, productores agrícolas, productores industriales, prestadores de servicios, organizaciones no gubernamentales y demás agentes necesarios para que la nueva tecnología sea, efectivamente, incorporada a los procesos productivos.

Fortalecer el papel del sector privado

La propuesta plantea que una solución sostenible de la pobreza rural no puede basarse solamente en intervenciones y acciones del sector público. Requiere también una activa participación del sector privado. La incorporación de todos aquellos productores y empresas de las zonas rurales a las cadenas de valor, que utilicen la fortaleza de las empresas competitivas establecidas y que consideren como asociados y clientes a los segmentos de población pobre, es una base necesaria para la reactivación.

Traducir lo anterior en instrumentos de apoyo

implica aprovechar y reconstruir el marco de la institucionalidad actual (e.g. asociaciones, organizaciones de productores, cooperativas, cámaras y federaciones que tienen diferentes representaciones territoriales). El fomento de alianzas entre sectores, como herramienta de sus estrategias de desarrollo, sirve para compartir de manera más equitativa el potencial de los recursos y la especificación de habilidades de cada sector.

Una nueva visión en el tema de inversiones

Los planteamientos que se han esbozado tienen tres implicaciones en materia de inversiones: a) sobre la reorientación de las inversiones en curso; b) sobre los criterios para la asignación de recursos de inversión a futuro; y c) sobre la identificación de nuevas fuentes de inversión, tanto públicas como privadas. Estos son tres elementos que deberían orientar los planes nacionales de inversión para promover la prosperidad rural, como parte de un *proyecto de país*.

Los lineamientos esbozados en la propuesta hacen necesaria una visión diferente sobre los criterios para la asignación de los recursos de inversión. Se deben promover proyectos que fomenten las sinergias entre las cadenas agro-productivo-comerciales y los territorios, que promuevan encadenamientos de la agricultura con otros sectores, que contribuyan a crear y estimular economías de escala y de aglomeración, que potencien el desarrollo de nuevas actividades

productivas, que impulsen la asociación y concurren a potenciar y movilizar el ahorro que se genera al interior de los territorios y que coadyuven a fortalecer el capital humano y social de los territorios rurales. Además, es necesario dar espacio a la población rural para que participe en las decisiones sobre estrategias y prioridades de inversión.

Finalmente, se requiere ampliar el rango de opciones públicas y privadas para el financiamiento de inversiones agrícolas y de desarrollo rural. Entre las opciones innovadoras a explorar están los recursos que puedan generar los mercados de servicios ambientales (e.g. el mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto, como opción para el financiamiento de inversiones en biocombustibles) y, en algunos países, los recursos liberados como resultado de la condonación de deudas (e.g. Honduras, Nicaragua, Bolivia y Guyana).

Políticas para el desarrollo de capacidades

La concreción de las oportunidades de desarrollo derivadas de las nuevas concepciones para el desarrollo de la agricultura y de los territorios rurales demanda nuevas capacidades, actitudes y aptitudes, en un marco de gestión del conocimiento.

Capacidades para aprovechar las oportunidades

Son muchas las oportunidades de inserción de los pobres en la economía de los territorios. Las

inversiones públicas y privadas en infraestructura o en el aparato productivo, las innovaciones

tecnológicas, las interacciones entre lo urbano y lo rural, los movimientos poblacionales y los cambios institucionales crean nuevas oportunidades de negocios, modifican las estructuras socioeconómicas vigentes y la importancia de los agentes y su inserción en la economía del territorio. Sin embargo, en muchos casos se observa que los pobres rurales

no tienen condiciones para aprovechar las oportunidades creadas en el territorio, mucho menos para transformar el desarrollo potencial en realidad. Por ello, uno de los retos es capacitar a los pobres rurales en los territorios más rezagados tanto para crear oportunidades como para aprovecharlas de manera efectiva.

El nuevo rol de la asistencia técnica y de la extensión rural

Además de transferir conocimiento tecnológico, la asistencia técnica pasa a desempeñar otros roles decisivos, como transferir conocimientos de mercado y de comercialización, contribuir en la formación de organizaciones de campesinos, transmitir conocimientos de gestión de negocios rurales y de organizaciones colectivas, informar a la población rural respecto del menú de políticas existentes, auxiliar en la elaboración de estrategias de desarrollo y apoyar en el diagnóstico de la realidad socioeconómica a objeto de proponer proyectos compatibles con las potencialidades económicas y los condicionantes culturales del territorio. Estas funciones superan la visión convencional de asistencia técnica y extensión para la agricultura.

El conjunto de nuevas demandas en relación con los servicios de

asistencia técnica impone un gran desafío a las políticas de promoción del desarrollo rural. Acarrea la necesidad de construir unidades de asistencia multidisciplinar, que incluyan técnicos de distintas áreas del conocimiento y técnicos con formación multidisciplinar. La presencia de nuevos actores, al mismo tiempo que otorga mayor complejidad al ambiente, libera al sector público tanto para realizar acciones más puntuales como para cumplir funciones de coordinación y articulación. Los servicios oficiales de extensión deben ser más selectivos, de manera que privilegien las regiones y los campesinos más pobres. De acuerdo con la heterogeneidad y las diferentes demandas, su acción debe ser más descentralizada y flexible. Corresponde todavía a las organizaciones públicas promover la articulación entre los varios actores, gubernamentales y no

gubernamentales, con el propósito de insertar los campesinos en los mercados dinámicos. En ese sentido, debe fortalecer su capacidad de establecer orientaciones generales, coordinar

esfuerzos, acciones conjuntas, complementación de capacidades, desarrollo de metodologías, articulación con las organizaciones y empresas de investigación.

La necesidad de nuevas metodologías de capacitación

Es necesario continuar el esfuerzo de perfeccionamiento de nuevas metodologías de capacitación compatibles con las condiciones específicas de la población rural y el tamaño de la demanda. El esfuerzo de difusión de conocimiento debe utilizar intensivamente los medios masivos de comunicación y las nuevas tecnologías de información y comunicación; para eso es necesario preparar contenidos

adecuados, desarrollar metodologías compatibles con el nivel educativo de los productores, monitorear los resultados, etc. Es también necesario un esfuerzo especial de capacitación de las nuevas generaciones, ya sea con inversiones en educación básica, introducción de educación tecnológica en las escuelas rurales y de contenidos sobre el territorio.

Promover y fortalecer las organizaciones de los agricultores pobres

Uno de los puntos más vulnerables de la producción campesina es su atomización, tamaño y escala de producción, no siempre adecuados para alcanzar niveles sustentables de generación de renta. Ante esta restricción “casi estructural”, la organización en sus diversas modalidades aparece como el principal —y a lo mejor el único— camino para superar la atomización. El grado de afiliación y participación de los pequeños agricultores en organizaciones sociales impacta directamente

tanto sobre la capacidad de producción como sobre la eficiencia del uso de los recursos de los productores familiares. El modelo de asociación, de gestión asociativa y las fuerzas de cohesión no pueden ser impuestos desde arriba; asimismo, las políticas públicas deben introducir incentivos efectivos para la formación y el funcionamiento de asociaciones, así como evitar la formación de asociaciones artificiales, las cuales solo existen para permitir el acceso a beneficios previstos en

los programas públicos. En ese sentido, es necesario reconocer que las organizaciones de carácter político desempeñan roles importantes en la vida de las comunidades, pero por su propia naturaleza no pueden confundirse con las organizaciones de fines

productivos necesarias para viabilizar la inserción de los pequeños agricultores en los mercados. Se requiere fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones, la formación de líderes, el ejercicio del liderazgo y la disseminación de la cultura asociativa.

La importancia de los conocimientos tradicionales

Es necesario valorizar los llamados conocimientos tradicionales. Muchas comunidades poseen conocimientos no codificados por la ciencia contemporánea, pero que tienen amplio potencial para transformarse en activos que generen riqueza. Es necesario, por

lo tanto, un esfuerzo de la sociedad para, de un lado, identificar el potencial productivo de los conocimientos tradicionales y, de otro, capacitar a las comunidades de los territorios para que ellas también se apropien de esos conocimientos.

La gestión del conocimiento

Las sociedades transitan aceleradamente hacia una economía en la que el conocimiento irrumpe como el principal activo para el desarrollo. La comunidad de la agricultura y la vida rural no puede quedar rezagada de esta realidad y tendencia mundial: es cardinal potenciar el conocimiento como recurso estratégico para concretar los objetivos del desarrollo sostenible de la agricultura y del territorio rural en lo que respecta a

la creación de empleo y a la reducción de pobreza. La gestión del conocimiento es un componente básico en el desarrollo de nuevas habilidades y actitudes requeridas para promover la colaboración, el trabajo en equipo, la descentralización y la participación, así como para facilitar procesos de formulación de políticas, planificación estratégica, implementación de acciones y desarrollo de tecnologías para el desarrollo rural.

Anexo

Cuadro A1. América Latina y el Caribe (21 países): caracterización de la heterogeneidad y resumen de la sostenibilidad según dimensiones por países

PAÍS	Dimensiones e índices				Algunas características estructurales			
	AMB ¹	INST ²	SOC ³	ECO ⁴	% pobl. rural	% pobl. rural pobre	% agric. en el PIB	Tasa fecund.
	ISA	IPC	IDH	IPIB				
Desarrollo sostenible alto								
Chile	55,1	74,0	83,9	77,0	14,3	23,3	6,1	2,4
Uruguay	66,0	55,0	83,3	73,0	8,3	n.d.	8,8	2,4
Costa Rica	63,2	43,0	83,4	75,0	49,6	24,3	11,1	2,6
Argentina	61,5	25,0	85,3	78,0	10,4	n.d.	5,9	2,6
Desarrollo sostenible medio-alto y medio								
Brasil	59,6	39,0	77,5	73,0	20,1	55,2	8,9	2,3
Colombia	59,1	37,0	77,3	69,0	25,5	61,8	13,6	2,8
Panamá	60,0	34,0	79,1	69,0	42,8	48,5	6,9	2,8
México	45,9	36,0	80,2	75,0	24,6	51,2	4,4	2,8
Perú	56,5	37,0	75,2	65,0	27,7	78,4	9,1	3,2
República Dominicana	48,4	33,0	73,8	70,0	35,0	50,7	11,8	2,9
El Salvador	48,7	37,0	72,0	65,0	44,8	62,4	11,4	3,2
Venezuela	53,0	24,0	77,8	67,0	12,6	n.d.	5,6	3,0
Ecuador	54,3	22,0	73,5	60,0	37,3	n.d.	19,6	3,1
Desarrollo sostenible medio-bajo y bajo								
Jamaica	40,1	38,0	76,4	61,0	43,9	n.d.	6,8	2,5
Paraguay	57,8	16,0	75,1	64,0	43,9	73,6	28,8	4,2
Guatemala	49,6	24,0	64,9	62,0	60,6	67,8	19,8	4,9
Bolivia	59,4	23,0	68,1	53,0	35,4	79,2	14,1	4,3
Nicaragua	51,8	26,0	66,7	54,0	44,7	76,9	20,8	4,3
Honduras	53,1	23,0	67,2	54,0	51,8	86,1	19,1	4,3
Haití	34,8	15,0	46,3	46,0	61,8	n.d.	18,2	4,4

Fuente: IICA, con la siguiente información:

1. Dimensión ambiental (ISA = Índice de Sostenibilidad Ambiental), datos del informe Índice de Sostenibilidad Ambiental 2002, una publicación del Foro Económico Mundial en colaboración con el Yale Center for Environmental Law and Policy (Yale University) y el Center for International Earth Science Information Network (Columbia University).
2. Dimensión institucional (IPC = Índice de Percepción de la Corrupción – cuanto mayor sea el valor del índice menor es la percepción de corrupción), datos de Transparencia Internacional, 2002.
3. Dimensión social (IDH = Índice de Desarrollo Humano), datos del Informe de Desarrollo Humano de 2003 (PNUD, 2004).
4. Dimensión económica (IPIB = Índice de Producto Interno Bruto), datos del Informe de Desarrollo Humano de 2003 (PNUD, 2004).

Referencias

CEPAL (Comisión Económica para América Latina).
2003. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe
2002. Santiago, CL.

_____. 2004. Panorama Social de América Latina,
2003-2004. Santiago, CL.

De Ferranti, D.; Perry, G.; Ferreira, F.; Walton, M. 2003.
Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking
with history? México, D. F., Banco Mundial.

_____. Perry, G.; Foster, W., Ledermen, D.; Valdés, A.
2004. Beyond the city: the rural contribution to
development. Washington, D. C., Banco Mundial.

Dirven, M. 2004. El empleo rural no agrícola y la
diversidad rural en América Latina. Revista de la CEPAL
83 (agosto): 49-69.

Echeverri, R. 2003. Empleo e ingresos rurales no
agrícolas en Colombia. Ponencia presentada en:
Seminario Latinoamericano sobre Desarrollo del Empleo
Rural no Agrícola. Santiago, CL, setiembre, BID-FAO-
CEPAL-RIMISP.

Hall, G.; Patrinos, H. 2005. Pueblos indígenas, pobreza y
desarrollo humano en América Latina 1994-2004
(resumen ejecutivo). Washington D.C., Banco Mundial,
Programa de Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible.

Hertford, R.; Echeverri, R. 2003. Pobreza rural en
Centroamérica. Washington D.C., BID, Unidad de
Desarrollo Rural.

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la
Agricultura). 2004. Más que alimentos en la mesa: la real
contribución de la agricultura a la economía. San José,
CR, IICA/Grupo Interagencial de Desarrollo Rural.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2004. Informe de desarrollo humano 2004: la libertad cultural en el mundo diverso de hoy. New York.

PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). 2000. GEO-2 América Latina y el Caribe: perspectivas del medio ambiente. San José, CR, Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica-PNUMA.

_____. 2002. Perspectivas del medio ambiente mundial, GEO-3. London, UK, Sterling, VA, US, Earthscan Publications.

Stockholm International Water Institute; International Water Management Institute. 2004. Water - more nutrition per drop. Towards sustainable food production and consumption patterns in a rapidly changing world Working document produced for CSD-12). Stockholm, SE, Stockholm International Water Institute.

Valdés, A.; Foster, W. 2003. The positive externalities of Chilean agriculture: the significance of its growth and export orientation. Santiago, CL, FAO-Project Roles of Agriculture.