



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

**NUEVAS OPCIONES PARA
GENERAR EMPLEOS E
INGRESOS EN EL MEDIO RURAL**

Cuaderno Técnico de Desarrollo Rural

Javier Delgadillo Macías

**Con la colaboración de Felipe Torres
Torres y Héctor Cortéz Yacila**

**San José, Costa Rica,
Enero, 2006**

IICA
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

**NUEVAS OPCIONES PARA GENERAR EMPLEOS E INGRESOS EN
EL MEDIO RURAL ¹**

Javier Delgadillo Macías

*Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.
Coordinador del Programa de Estudios Regionales en el Centro Regional de
Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM*

Con la colaboración de:

Felipe Torres Torres
Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Héctor M. Cortéz Yacila
El Colegio de Tlaxcala, A.C.

San José, Costa Rica

Enero, 2006

¹ Este trabajo fue elaborado como insumo en el proceso de preparación del documento *Políticas para la prosperidad rural* (IICA, 2005). Las opiniones expresadas son las del autor, por lo que no representan una posición institucional del IICA.

NUEVAS OPCIONES PARA GENERAR EMPLEOS E INGRESOS EN EL MEDIO RURAL

CONTENIDO

1	EL MEDIO RURAL, UN COMPONENTE INDISPENSABLE PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL	4
2	SITUACIÓN DEL MEDIO RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	6
2.1	IMPORTANCIA DE LA COHESIÓN SOCIAL EN LOS TERRITORIOS RURALES	6
2.2	INTEGRACIÓN DEL SECTOR AGRÍCOLA AL RESTO DE LA ECONOMÍA	7
2.3	LAS INNOVACIONES Y EL ENCADENAMIENTO PRODUCTIVO EN EL MEJORAMIENTO DE LA VIDA RURAL	8
2.4	AVANCES EN EL DESARROLLO DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD RURAL	8
2.5	EL DESAFÍO AMBIENTAL Y LA VIDA RURAL	10
3	LOS VÍNCULOS ENTRE LA ECONOMÍA AGRÍCOLA Y LA ECONOMÍA RURAL NO AGRÍCOLA.....	11
3.1	REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y EMPLEO RURAL.....	12
3.2	ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN	13
3.3	ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS Y COMERCIALES	14
3.4	INDUSTRIALIZACIÓN RURAL Y ‘CLUSTERS’ TERRITORIALES	16
4	UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD: MECANISMOS PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO RURAL INCLUYENTE	17
4.1	MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL.....	18
4.2	LA GESTIÓN COMPARTIDA DE LOS TERRITORIOS RURALES	20
4.3	ESTIMULAR EL CONOCIMIENTO, LA INFORMACIÓN Y LA TECNOLOGÍA	23
4.4	COORDINACIÓN DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y AMBIENTALES	25
4.5	IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	25
4.6	INSTRUMENTOS DE APOYO A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL.....	26
4.7	ACTIVACIÓN DE MERCADOS DE TRABAJO RURALES	27
4.7.1	<i>El financiamiento rural en su dimensión territorial.....</i>	<i>28</i>
4.7.2	<i>Las microfinanzas y la inversión local como potencial para el desarrollo rural</i>	<i>30</i>
4.7.3	<i>Mecanismos innovadores de financiamiento.....</i>	<i>31</i>
5	TERRITORIALIDAD Y ESPECIFICIDAD COMPETITIVA	31
5.1	DINÁMICAS TERRITORIALES	31
5.1.1	<i>El vínculo entre las pequeñas ciudades y el campo</i>	<i>31</i>
5.1.2	<i>La relación entre el desarrollo urbano y el desarrollo rural.....</i>	<i>32</i>
5.1.3	<i>Función residencial de las áreas rurales.....</i>	<i>32</i>
5.2	ACTIVOS HISTÓRICOS Y CULTURALES	33
5.3	DIMENSIÓN AMBIENTAL Y VALORACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES	33
5.4	FACTORES SOCIALES FAVORABLES A LA VIDA RURAL.....	33
5.5	PROCESOS ECONÓMICOS EMERGENTES	34
5.5.1	<i>La agricultura: más allá del aspecto productivo</i>	<i>34</i>
5.5.2	<i>La economía rural complementaria: lo agrícola y lo no agrícola.....</i>	<i>34</i>
5.5.3	<i>La competitividad territorial frente a la puramente empresarial o sectorial.....</i>	<i>34</i>
6	RECOMENDACIONES	35
	BIBLIOGRAFÍA.....	38

NUEVAS OPCIONES PARA GENERAR EMPLEOS E INGRESOS EN EL MEDIO RURAL

1 El medio rural, un componente indispensable para el desarrollo territorial

América Latina y el Caribe (ALC) se encuentran inmersos en un proceso de grandes cambios, algunos de origen nacional, otros procedentes del ámbito internacional; algunos de origen reciente, otros acumulados durante un largo período de tiempo. Y el medio rural no escapa a esta transformación. Prueba de ello es que hoy día los territorios rurales incluyen una importante economía no agrícola que ocupa cerca del 40% de la mano de obra rural y genera la mitad del ingreso de sus pobladores.

Este escenario se deriva básicamente del proceso de apertura comercial que se caracteriza por la desgravación arancelaria, los acuerdos de libre comercio y los compromisos multilaterales adquiridos en la Organización Mundial del Comercio (OMC), los cuales hacen sentir sus efectos tanto a nivel nacional como regional. La liberalización de los mercados no solo ha minimizado la intervención estatal, que buscaba alterar las condiciones de equilibrio en aras de la equidad, sino que ha marginado casi por completo las iniciativas sectoriales y territoriales al privilegiar el balance macroeconómico (Trejos, et al., 2004). En la actualidad muchos de los instrumentos que se emplearon en el pasado ya no pueden utilizarse o se aplican con menor intensidad. Esto es así no solo porque la liberalización económica les hace perder legitimidad —los países siguen ahora una estrategia de desarrollo diferente o participan en procesos de integración que los obligan a armonizar políticas— sino porque se han establecido reglas y acuerdos de comercio internacional que lo impiden.

El empleo tradicional y los mecanismos de respuesta social e institucional que antes cobijaban los desajustes en la estructura productiva del campo, conviven hoy con procesos y dinámicas organizacionales y productivas que no acaban de asentarse en el medio rural, debido, entre otros factores, a la dualidad entre modernidad y tradición. Avanzar hacia un acceso más equitativo a oportunidades y proyectos, tomando en cuenta los activos del medio rural, les daría a sus habitantes ventajas que se derivan tanto de la agricultura como de las actividades no agrícolas. Esa puesta al día de las ventajas competitivas locales es, quizá, el principal reto que hay que superar para alcanzar un nuevo modelo de desarrollo rural.

Se habla aquí de la *competitividad territorial*, un concepto de competitividad productiva y comercial que destaca las ventajas que otorgan los atributos que posee un país, una región, un estado, un municipio, una ciudad o un territorio rural, y que les permita a las empresas que trabajan allí minimizar los costos de operación, de forma tal que pueden colocar sus productos en los mercados nacionales e internacionales a un precio y una calidad competitivos. Pero más allá de lo estrictamente económico, la *competitividad territorial* alude a un concepto más amplio, que incorpora un sinnúmero de factores y procesos y que pone en el centro de la atención pública a los actores sociales que residen en el sistema territorial identificado; a ello llamamos *competitividad sistémica*. Este concepto de *competitividad sistémica* reconoce que la competitividad de un determinado ámbito es el resultado de la

acción conjunta de una amplia gama de factores públicos, privados, sociales y personales que actúan de forma simultánea en un territorio determinado (aregional.com, 2005)².

Las estrategias sugeridas por el IICA para redimensionar la vida rural en la región buscan combinar un enfoque de desarrollo rural desde la visión del territorio como sujeto de la acción política e institucional con la construcción de una nueva institucionalidad proactiva a partir de la visión holística, multidimensional, intertemporal y multisectorial de la articulación territorial. Esto exige la presencia de agentes y dimensiones que lo posibiliten y pondera la importancia de la competitividad sistémica como instrumento que lo hace viable. El tiempo transcurrido parece darle la razón a este enfoque, y hoy se observan respuestas al interior de los países y de parte de los organismos internacionales corresponsables de consolidar este viraje a favor de la equidad territorial.

Recuadro 1 **Principales elementos del enfoque territorial propuesto por el IICA**

El enfoque territorial del desarrollo rural surge en respuesta a una serie de factores que afectan el proceso de desarrollo rural, entre ellos:

- a) la persistencia de la pobreza rural;
- b) la insuficiencia de los ajustes y las reformas estructurales para solucionar los desafíos básicos del desarrollo;
- c) la persistencia de brechas regionales y sectoriales;
- d) el sesgo anti-rural de los esquemas de provisión de infraestructura;
- e) la inseguridad alimentaria que padecen las poblaciones rurales;
- f) la importancia estratégica que continúa teniendo la agricultura en muchas economías de la región;
- g) la importancia creciente de las actividades no agrícolas en el ámbito rural y la expansión de centros urbanos en territorios mayormente rurales;
- h) el deterioro de los recursos naturales;
- i) la transformación que ha experimentado la institucionalidad rural;
- j) la evolución de las expectativas de los consumidores y los mercados; y
- k) el auge de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Fuente: Sepúlveda *et al.* (2003).

² El concepto de *competitividad sistémica* considera que las inversiones captadas por una región deben traducirse en mayores niveles de empleo, ingresos y, por tanto, bienestar. Para ello, se requiere que el marco de actuación de la empresa sea dentro de un grupo empresarial organizado en redes de colaboración en donde se intercambien insumos, tanto en sentido físico y tradicional (como materias primas y materiales), como aquellos “intangibles” como información, tecnología, habilidades y conocimientos, elementos fundamentales que permiten generar importantes ahorros en costos dentro del proceso productivo (o, lo que es lo mismo, generar rendimientos crecientes) en el agregado territorial. Por este motivo, el entorno global debe facilitar la interacción dinámica entre la capacidad organizativa de las empresas y la sociedad, el Estado y las instituciones intermedias; es decir, los distintos niveles de un sistema nacional, desde el *micropersonal* y *microrregional* hasta el *metanacional* e *internacional*, deben trabajar de manera armónica y congruente. El concepto de competitividad sistémica tiene su origen en el Instituto Alemán de Desarrollo (GDI, por sus siglas en inglés: German Development Institute), al cual se le atribuye una amplia serie de trabajos relacionados con el tema a escala internacional. Ver por ejemplo, Esser, et al. (1994).

El enfoque territorial del desarrollo rural es una propuesta que se centra en los puntos de interacción entre los sistemas humanos y los sistemas ambientales, a partir de los cuales se impulsa la integración de los sistemas productivos rurales y se genera la sostenibilidad del bienestar y la inclusión del mayor número posible de grupos sociales. Desde esta perspectiva, los territorios rurales se definen como espacios geográficos cuya cohesión deriva de un tejido social, una base de recursos naturales, unas instituciones y unas formas de organización propios, y de determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso, todo lo cual les confiere su especificidad regional. En la concepción propuesta, el *territorio* sirve como elemento integrador de agentes, mercados y políticas públicas, al tiempo que es el objetivo del desarrollo económico deseado.

Esta idea ha ganado terreno paulatinamente en la esfera pública de los países de ALC e incluso se halla presente en diversas propuestas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial, de la CEPAL y de otras organizaciones que insisten en la necesidad de promover el desarrollo rural adoptando un enfoque amplio e incluyente. Estos organismos reconocen que el ámbito rural comprende una gran variedad de actividades económicas (agropecuarias, forestales, pesqueras, agroindustriales y agroalimentarias, minería, energía, agroturismo y otras), además de otras relacionadas con educación, salud, infraestructura, transporte y actividades financieras, entre otras.

2 Situación del medio rural en América Latina y el Caribe

Al comenzar el siglo XXI, ALC registraba una población de aproximadamente 503,1 millones de habitantes³, de los cuales el 25%, es decir, 125,8 millones, residía en zonas rurales. La participación de la población rural en el total de la población de ALC se redujo de un 29,3% a un 25,0% en la década 1990-2000.

2.1 Importancia de la cohesión social en los territorios rurales

La pobreza rural afecta seriamente la estructura social de la población en su conjunto, pues más de la mitad de los hogares rurales viven en condiciones de pobreza y gran parte de la pobreza urbana tiene origen rural.

Uno de los principales efectos de esta carencia que sufre la población rural se ve reflejado en la desintegración de núcleos familiares, redes interpersonales y redes institucionales. Este proceso también afecta las expresiones culturales y la cohesión territorial del espacio rural, lo que atenta no solo contra tradiciones y costumbres de larga data, sino contra la posibilidad de que, desde las propias estructuras sociales locales, surja un proceso de cambio.

La pobreza y la pobreza extrema constituyen una grave limitante a toda posibilidad de reactivar cualquier territorio productivo, al tiempo que socavan los procesos de identificación y de concertación que resultan fundamentales para el desarrollo territorial.

Contrariamente al supuesto recurrente en las políticas públicas de ALC, debemos partir de la consideración de que el *desarrollo rural* es un proceso social en construcción, y que hoy día se encuentra asociado a actores y expresiones culturales y productivas nunca antes imaginados. Es, además, un proceso que depende de la participación, la concertación social, las alianzas público-privadas, la consolidación de redes, la resolución de conflictos, y otras estrategias que faciliten la integración de los procesos productivos y la cohesión social. Sumado a esto, los gobiernos deben compartir la responsabilidad en lo que respecta a

³ El último Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe (2004) de la CEPAL, estima para el año 2005 una población total de 590,4 millones.

impulsar una mayor articulación urbano-rural y un proceso de ordenamiento territorial equilibrado que sea el resultado de una planeación social, territorial y productiva de carácter multisectorial y multifuncional en la que destaque la participación de los actores locales.

También hay que resaltar que el proceso de construcción de identidades rurales es heterogéneo y complejo, si nos atenemos al conjunto de actores sociales, a las condiciones de cada territorio y a la creciente interacción urbano-rural. Según las definiciones oficiales, ALC es una región predominantemente urbana, fenómeno que afecta sobremanera a la cultura rural por encontrarse ésta inevitablemente vinculada al medio urbano y porque se generan en ella, particularmente entre la población joven, expectativas y patrones de vida cada vez más semejantes a los de los habitantes urbanos. No obstante, aun en estas condiciones, no nos queda duda de que una mayor cohesión social garantizaría una mayor identidad y una mayor integridad territoriales.

2.2 Integración del sector agrícola al resto de la economía

La agricultura sigue siendo una actividad importante para las economías rurales del continente y en algunos casos es, sin duda, la actividad principal. Sin embargo, están surgiendo otras actividades, no-agrícolas, que también se basan en la utilización de recursos naturales. Tal es el caso del turismo rural (ecoturismo, agro-turismo, turismo de playa, y en general, actividades recreativas que privilegian el paisaje y los recursos naturales), el mercado de servicios ambientales, el mercado de artesanías y otras, que se hallan estrechamente relacionadas con un determinado territorio y para las que la separación entre lo rural y urbano se torna un tanto ficticia.

La agricultura primaria, que se localiza de manera indiscutible en los territorios rurales, ha enfrentado en la última década un problema de rentabilidad relativa (sobre todo en los productos tradicionales), que se evidencia en un menor crecimiento ocupacional entre 1990 y 1999, comparado con un incremento en los sectores no agrícolas (Dirven, 2004). Además, la expulsión de la fuerza de trabajo dedicada a la agricultura va a continuar, en un futuro próximo, de manera lenta, pero sostenida (Tejo, 2003). Asociados al problema de la expulsión de la fuerza de trabajo dedicada a la agricultura y no absorbida por el crecimiento del empleo en actividades no-agrícolas están los fenómenos de la migración campo-ciudad y de la migración al extranjero.

La importancia que adquieren día con día los productos agrícolas procedentes de sectores primarios que se caracterizan por un fuerte apoyo público (i.e. subsidios), la tecnificación y la diversidad productiva, está contribuyendo a la desintegración económica de los sectores primarios de ALC. A la escasa capacidad del sector primario de ALC habría que sumar el comportamiento de los sectores secundarios y terciarios que utilizan y comercializan insumos y bienes importados, con lo cual van desplazando, progresivamente, los productos primarios y secundarios nacionales. Estos productos van perdiendo presencia hasta quedar limitados a sectores de mercado muy específicos, compuestos por sectores poblacionales con características de demanda también muy específicas.

Sin duda, estas condiciones técnico-estructurales van en detrimento de los ya alicaídos sectores económicos primarios de los países de la región, pero principalmente, de la sociedad rural que se organiza en torno a agentes económicos y actores sociales excluidos del papel protagónico del desarrollo. Estos sectores se ven obligados a conformar segmentos tradicionales de la economía, donde lo rural mantiene una relación de subordinación, sometimiento y marginación con respecto a lo urbano, como consecuencia del intercambio desigual y de la poca integración del sector primario-agrícola al resto de la economía.

2.3 Las innovaciones y el encadenamiento productivo en el mejoramiento de la vida rural

Se ha afirmado, en no pocas ocasiones, que el cambio técnico, el encadenamiento y la integración empresarial vertical y horizontal, así como el incremento en el valor agregado y la dinámica comercial en relación con los productos primarios agropecuarios y el sector rural, permiten sentar las bases de la integración económica nacional y regional, e incorporar al poblador rural como agente activo y promotor de su propio desarrollo. Sin embargo, esta aspiración no parece prosperar en ALC por el alto grado de dependencia tecnológica, por la poca capacidad de innovación y por la aún más reducida capacidad para incorporar la escasa tecnología al aparato productivo primario. A ello habría que agregar la incipiente capacidad productiva y competitiva que impide una vinculación más estructural entre la producción agropecuaria y la agroindustrial, y la poca capacidad de las empresas rurales para darle un mayor valor agregado a sus productos. La situación se torna aún más difícil por la compleja y elevada estructura de costos que caracteriza a estas empresas, frente a los también complejos mecanismos de competencia que nacen y se desarrollan en el mercado. Dichos mecanismos presentan características tecnológicas y de acumulación diferentes a la tradicional economía rural nacional, donde la acumulación no llega siquiera a mantener constante la relación capital-trabajo, pues la descapitalización supera el despoblamiento derivado de los procesos migratorios.

2.4 Avances en el desarrollo de una nueva institucionalidad rural

No cabe duda de que el orden jurídico-institucional se ha fortalecido en ALC. Los gobiernos nacionales y los organismos internacionales regionales y mundiales se han dado a la tarea de consolidar estrategias que favorezcan no solo el cambio institucional sino acciones que coadyuven a mejorar la situación socioeconómica y ambiental del medio rural. Esta nueva posición, en la que se reconoce a los actores sociales como protagonistas del cambio, tiene lugar en el entendido de que no todos los territorios se integran fácilmente a la economía mundial. Por eso es indispensable vincular la producción con el conocimiento, y esta responsabilidad recae, sobre todo, en las instituciones públicas, más aún cuando las propuestas metodológicas buscan la transformación productiva e institucional, con el fin de reducir la pobreza rural.

Se reconoce que los territorios que son capaces de sustentar su desarrollo poseen un nivel institucional alto que con frecuencia se expresa en identidades culturales fuertes que viabilizan sus opciones económicas endógenas y son capaces de superar las condiciones de pobreza rural. Sin embargo, en ALC no necesariamente se advierten atribuciones y capacidades técnicas, administrativas y políticas en los gobiernos locales, regionales, provinciales y nacionales, ni la necesidad de construir redes y mecanismos de comunicación entre estos niveles para llegar a cubrir más y mayores espacios subnacionales en su esfuerzo por promocionar el desarrollo. Se realizan, evidentemente, esfuerzos por revalidar los sectores rurales y considerarlos como agentes activos del crecimiento y el desarrollo económico, pero aún falta mucho por aprender y hacer al respecto.

Por otra parte, pese a los esfuerzos emprendidos en los últimos años por organismos internacionales y gobiernos de ALC, todavía no se ha podido establecer una institucionalidad política que garantice la sostenibilidad de un proceso acumulativo de experiencias exitosas, según el enfoque territorial para el desarrollo rural. Echeverría (2003) subraya que mucho de lo que se observa actualmente es el resultado de las políticas centralizadas de desarrollo rural prevalecientes en las últimas décadas, que no tomaron en cuenta ni el contexto macroeconómico —en muchos casos desfavorable para la inversión en el ámbito rural— ni los esfuerzos de promoción industrial— que frenaron directa o indirectamente las ventajas

naturales del sector agroalimentario— y que no prestaron suficiente atención a la pobreza y la desigualdad que crecían en forma desmedida en muchas áreas de la región. La poca eficacia de estos esfuerzos, sumada a la crisis de un sector público muchas veces sobredimensionado y excesivamente centralizado, ha hecho necesario que se replantee el papel del Estado. No se pueden obviar las nuevas reglas de mercado y es preciso situar las economías nacionales en el contexto de sus relaciones comerciales de carácter local e internacional.

Recuadro 2
México: Nuevo marco institucional para el Desarrollo Rural

En el 2002 se aprobó en México la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual adopta numerosos elementos de enfoque territorial. La ley concibe el territorio rural como un ámbito construido a partir del uso y la apropiación de recursos naturales, donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos que nacen de la localización y apropiación territorial que se deriva del hecho de que los recursos naturales son factores de producción localizados. El enfoque territorial se adopta así como una condición para la formulación de políticas integrales de desarrollo rural.

El enfoque territorial se hace operativo propiciando la programación del desarrollo rural sustentable de cada entidad federativa y de los municipios; promoviendo la formulación de programas a nivel municipal y regional o de cuenca, a través de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) e impulsando la federalización y la descentralización y permitiendo que a través de los Consejos Estatales, Regionales, Distritales y Municipales se definan las prioridades regionales.

El gobierno de México, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), está impulsando un programa destinado a promover el desarrollo integral y sustentable de las microrregiones que registran los índices más altos de marginación del país, a través de un proceso de planeación participativa para la ejecución de proyectos que promuevan de manera corresponsable el desarrollo económico, social y humano de su población. Para ello han quedado establecidas 250 microrregiones que incluyen a 470 municipios ubicados en 17 estados de la República. De acuerdo con SEDESOL, el desarrollo microrregional promueve una mejor asignación de los recursos orientados al desarrollo social, contribuye a una mejor calidad de vida de las familias, crea vínculos entre áreas rurales y urbanas, permite una mayor capacidad económica e intensifica la participación de la comunidad en los programas sociales. Para ello, el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 se propuso reforzar la dotación de servicios y apoyo institucional a las localidades situadas en las microrregiones más marginadas; articular físicamente el territorio microrregional y frenar la dispersión poblacional; mejorar las fuentes de ingreso de las familias de las microrregiones; impulsar un desarrollo sustentable y; asegurar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) para darle un impulso mucho más coherente al desarrollo de estas zonas.

Fuentes: Diario Oficial de la Federación (7 diciembre 2001) y SEDESOL (2001).

La reorientación de las funciones de los agentes públicos busca un uso más eficiente de los recursos (a nivel macroeconómico) y un mayor aprovechamiento del potencial del ámbito rural. Asimismo, la reorientación de las políticas ha buscado superar las ineficiencias que caracterizaron a las políticas anteriores, por medio de la descentralización, la transferencia de responsabilidades, la fijación de tarifas para servicios como asistencia técnica e información de mercado y la creación de asociaciones con la comunidad local.

La nueva institucionalidad avanza con miras a lograr una mayor incorporación de los actores sociales rurales, con el firme propósito de fortalecer la visión nacional, pero concediendo amplias ventajas a los ámbitos subnacionales y regionales. La idea no es solo fortalecer las unidades de producción, sino también un sistema planificado de ordenamiento territorial que favorezca los procesos de cadenas productivas, las aglomeraciones, los ‘clusters’ y el intercambio comercial de carácter regional, los cuales harían de la

heterogeneidad y la diversidad que caracteriza a la región, factores importantes de competitividad.

Una de las principales motivaciones para reorientar las políticas que prestan atención a las relaciones entre crecimiento, desigualdad y pobreza es justamente la distribución de activos; en otras palabras, éste debe ser el eje central en la definición de estrategias de desarrollo económico en general y rural en particular. En este sentido, el desafío para los responsables de formular políticas públicas es promover procesos de desarrollo en las economías rurales que logren modernizar el sector agroalimentario y también el rural no agrícola, tomando en cuenta sobre todo a las regiones pobres, de poca dinámica económica y de escasa movilidad social.

2.5 El desafío ambiental y la vida rural

La pobreza que afecta a las áreas rurales de ALC ejerce una presión sobre el medio físico-ambiental que contribuye a su degradación. Se estima que aproximadamente 68 millones de personas en ALC residen en ecosistemas frágiles, cifra que representa el 88% de la población rural que vive actualmente en condiciones de pobreza (aproximadamente 77 millones de personas). Echeverría (2003) señala que la mayoría de esos pobres rurales vive en áreas de bajo potencial agropecuario, incluidas zonas degradadas, erosionadas o semidesérticas (como el altiplano boliviano, el chaco y el noreste de Brasil), tierras de ladera, frágiles y marginales (en regiones de América Central) y humedales. Esta población depende en gran medida de los recursos naturales que son la base de su sustento (agua, alimento, energía e ingreso), pero por las limitantes relativas a la calidad y cantidad de estos recursos y por falta de alternativas, muchas veces cruzan el umbral de sostenibilidad y destruyen esa base.

Comparada con otras regiones del mundo, ALC aún goza de una amplia riqueza de recursos naturales; sin embargo, la desertificación y la degradación de suelos, la destrucción de los recursos naturales, los cambios climáticos y la pérdida de biodiversidad son retos cuya solución no se puede posponer. Es por ello que tanto las convenciones internacionales (clima, biodiversidad y desertificación) como diversas estrategias impulsadas al interior de los países, buscan revertir la grave situación del deterioro ambiental.

El patrón de desarrollo agropecuario tradicional —producción pecuaria intensiva, uso intensivo de agroquímicos, procesos de salinización y erosión (hídrica y eólica), agricultura de quema— ha tenido serias consecuencias en el ambiente (pérdida de biodiversidad y de bosques tropicales). De ahí que se hayan establecido nuevas demandas para el medio rural: conservación de ecosistemas, biodiversidad, procesos naturales esenciales, paisajes de calidad estética y biológica (para soportar actividades recreativas y económicas como el turismo rural y el ecoturismo), producción de recursos hídricos de buena calidad para el consumo doméstico e industrial, y otros servicios ambientales que cada vez cobran más importancia, como el mejoramiento de los sumideros de carbono y la emisión de oxígeno, la protección contra las inundaciones y la purificación de aguas y aire contaminados. Ahora bien, no se puede pensar en solucionar este problema dejando de lado el devastado contexto socioeconómico en que se origina, ni obviando la parte económica, que también es un factor de degradación ambiental de raíces profundas. El desafío también reside en abordar, desde las políticas públicas, tan compleja situación.

3 Los vínculos entre la economía agrícola y la economía rural no agrícola

Se insiste en que la reducción de la pobreza y la búsqueda de una mayor equidad en las zonas rurales son responsabilidades que deben ser asumidas por las instituciones públicas; sin embargo, también es evidente que la agricultura no es la única vía para mejorar el nivel y la calidad de vida de las personas que viven en los territorios rurales.

El conjunto de interacciones que tienen lugar entre la agricultura y las otras actividades económicas del medio rural son cada vez más relevantes. Pero no sólo la interacción económica reviste importancia; tanto o más importantes son las relaciones sociales y el hecho de que todos los actores comparten un territorio cuyo patrimonio común son los recursos naturales. Otros factores como educación, salud, infraestructura y transporte, por citar tan solo unos cuantos, pueden incidir de manera más significativa en el bienestar de las poblaciones rurales. Otras actividades como el turismo, el comercio, los servicios ambientales o las industrias rurales, pueden generar ingresos superiores al que genera la producción primaria.

Las interacciones de la agricultura con otros sectores adquieren mayor relevancia al reconocer que en ALC el medio rural abarca territorios conformados, en su mayoría, por áreas dispersas, algunas de ellas unidas a concentraciones urbanas por una base de recursos naturales y productivos de gran diversidad. Eso configura una amplia gama de actividades productivas interdependientes, dimensiones económicas y no económicas y relaciones de integración funcional con lo urbano. La agricultura es todavía el eje articulador, pero la transformación de los procesos económicos ha incorporado actividades que van más allá de la producción agropecuaria. El mismo avance tecnológico en la producción agrícola reduce las expectativas de ocupación de la población rural, lo que en cierta medida conduce a una mayor diversificación. El medio rural es, en todo caso, un ámbito donde se reproduce toda una gama de problemas económicos y sociales que obligan a plantear propuestas en el contexto de los procesos actuales y más allá de las soluciones agraristas estáticas.

Tenemos, entonces, que la relación entre los territorios urbanos y rurales es cada vez más frecuente e intensa, y esto se refleja en una intrincada dinámica económica, social y ambiental. El retorno de población al medio rural, los adelantos en transporte y comunicaciones, la expansión de los mercados urbanos y de los núcleos tradicionalmente concentradores de población y servicios, y en general las propias dinámicas espacio-funcionales, donde las ciudades juegan roles regionales de hegemonía, están contribuyendo a la formación y construcción paulatina de estructuras económicas diversificadas.

Este marco de referencia se aborda de manera sistemática al adoptar el enfoque territorial del desarrollo rural, el cual induce a replantear la concepción tradicional de “lo rural” y a situarla en un contexto que acoge una multiplicidad de sectores y formaciones sociales.

Por lo tanto, el desarrollo rural abarca toda una serie de dimensiones que se complementan a nivel territorial, como el aumento de la competitividad agroalimentaria y el manejo sostenible de los recursos naturales renovables, el desarrollo social rural, la modernización institucional y el desarrollo regional y municipal, el fortalecimiento de la infraestructura física y la integración económica subregional y regional.

Ahora bien, si consideramos el sector agrícola desde esta perspectiva, tendremos entonces que vincularlo con los sectores no agrícolas, pero no desde el intercambio desigual que históricamente ha caracterizado la organización de espacios divididos por jerarquías

territoriales, sino aprovechando las nuevas condiciones que ofrecen las políticas macroeconómicas y sociales para revalorar este sector.

Pero, ¿cómo estrechar los vínculos entre la economía agrícola y la economía rural no agrícola? Primero, promoviendo una mayor integración al interior de cada uno de los territorios rurales, y posteriormente, impulsando una articulación regional y nacional que permita imprimirle un mayor dinamismo a las áreas rurales. Al estrechar esta relación se hará evidente que el ámbito rural no es un simple agente que compite en situación desventajosa con otros territorios. Lo que se pretende es que las áreas rurales abandonen progresivamente su papel tradicional de espacios de los que se extraen materias primas para ser llevadas a centros industriales donde se les incrementará el valor, que superen el papel tradicional como espacios que sirven para alimentar la mano de obra barata de las ciudades en crecimiento.

3.1 Reducción de la pobreza y empleo rural

Algunos autores afirman que el desarrollo rural puede jugar un papel significativo en territorios de poco crecimiento y mucha desigualdad. Situaciones como esta son palpables en ALC, donde más de la mitad de los hogares rurales vive en condiciones de pobreza y casi un tercio se encuentra en extrema pobreza. Pero las zonas rurales no sólo se ven afectadas por la pobreza en términos de ingresos, también adolecen de otros aspectos del bienestar como la educación, la salud y una buena infraestructura. De ahí la importancia de replantear las estrategias públicas orientadas al ámbito rural, promoviendo medidas integrales que complementen políticas macroeconómicas y sectoriales que promuevan un verdadero cambio estructural.

En América Latina tres de cada cuatro pobres habitan en áreas rurales y la mayor parte depende de la agricultura. La pobreza y la indigencia rural, además de contribuir a la reproducción de la pobreza urbana, se incrementaron en términos absolutos y relativos durante el periodo 1984-2002. Ahora bien, la alta incidencia de pobreza rural en algunos países es un problema que se puede relacionar más con las características de inserción al mercado de trabajo que con la carencia de empleo; sin embargo, es importante destacar que el desempleo no existe porque la población emigra. En un contexto semejante, los ingresos de las mujeres continúan siendo muy bajos, y lo mismo ocurre con los jóvenes. Asociado a ello, existen otros fenómenos como la subcontratación, el trabajo por cuenta propia y la informalidad, que actúan en conjunto como factores generadores de pobreza.

En algunos países de la región, el 40% de la población más pobre recibe menos de un 10% del ingreso total, en tanto que el 10% más rico recibe casi un 40% (CEPAL, 2004). La desigualdad también se manifiesta en la distribución de los activos productivos como la tierra y el capital humano y en el acceso a servicios básicos como la salud y en especial la educación. Estimaciones recientes indican que la distribución de la tierra en ALC es sumamente desigual. Los habitantes de las zonas rurales poseen menos años de estudios que los habitantes de las zonas urbanas y muestran índices de deserción mucho mayores. Esto, sin duda, contribuye a reproducir los denominados círculos viciosos de la pobreza en las zonas rurales.

De acuerdo con Köbrich et al. (2004), la pobreza debe analizarse de una forma más dinámica y tener en cuenta al menos cuatro aspectos. El primero se relaciona con la entrada, salida o permanencia de los hogares en el grupo de pobres (o no pobres); es decir, habría que examinar la condición de un hogar como pobre crónico o pobre transitorio. El segundo se refiere a la vulnerabilidad, entendida como la probabilidad o el riesgo de pasar de la condición de no pobre a la de pobre. El tercero se refiere a la herencia de la condición de pobre; es decir, que hogares pobres tienden a tener su origen en hogares pobres y a la vez dar origen a hogares

pobres. El último, se refiere a la etapa del ciclo de vida en que se encuentra el hogar, ciclo que determina cambios en la composición o estructura de dicho hogar. Indudablemente estos cuatro aspectos están fuertemente relacionados, ya que la herencia de la condición de pobre se asocia más a la pobreza crónica (o estructural) y la condición de pobreza transitoria a la vulnerabilidad de los hogares o de las personas. La vulnerabilidad está relacionada, a su vez, con fluctuaciones temporales o coyunturales de los ingresos, cambios en la composición del hogar o en el acceso a activos, como también con los riesgos de sufrir desastres naturales o personales (enfermedad o muerte, pérdida de activos por incendio, robo, inundación, accidente, etc.).

La reducción de la pobreza en el medio rural exige de las políticas públicas no sólo la promoción de la inversión, sino la integración de los sectores económicos; es decir, los sectores agrícolas y no agrícolas, primarios y secundarios, del comercio y los servicios. Además, no se puede permitir que la emigración a zonas urbanas siga viéndose como uno de los pocos caminos de la población rural para salir de la pobreza: esta migración no es beneficiosa para las zonas rurales, sino todo lo contrario.

Por lo tanto, es necesario mejorar la estructura del empleo productivo; formalizar y vigilar el salario; promover la implantación de segmentos de la producción industrial y manufacturera en el campo, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos y la capacidad tecnológica y sociocultural existentes o que habría que generar, así como la promoción de inversión a nivel de pequeñas asociaciones y organizaciones productivas; aprovechar los inmigrantes que regresan a sus lugares de origen y la capacitación que han adquirido; capacitar en manejo de mercado a los productores que trabajan con posibles nichos de exportación alternativos; introducir avances tecnológicos, convencionales y no convencionales; realizar mejoras en educación, capacitación, salud y hábitos nutricionales; y finalmente, fomentar políticas de arraigo de la población rural mediante una estrategia concertada en el marco de una institucionalidad que garantice una mayor participación social. En este último caso, se debe instrumentar una oferta de empleo vinculada a la recuperación de encadenamientos productivos, junto con la creación de nuevos encadenamientos, como el turismo agroecológico, que lleven a la revaloración de las actividades del campo.

3.2 Economías de aglomeración

La mayor concentración e integración de unidades productivas y comerciales en un espacio determinado es lo que caracteriza a las 'economías de aglomeración' que la literatura señala como promisorias para el crecimiento de los territorios. Una mayor integración funcional genera ventajas competitivas, contribuye a disminuir los costos de producción y facilita los procesos de transferencia. Estos beneficios no nacen del interior de las empresas, sino que se gestan fuera de ellas; son esos beneficios externos a la firma los que hacen cada vez más atractivo a un territorio para el propio capital, para la permanencia de los actores involucrados y para la atracción de recursos externos.

En ALC se observa una clara tendencia a la diversificación de la estructura productiva, pero en la agricultura ésta se da solo en algunos cultivos de exportación; estos cultivos se encuentran, en su mayoría, en manos de empresas transnacionales que generan poco desarrollo local y solo resuelven problemas puntuales y a una escala muy localizada.

La diversificación de actividades, entonces, todavía no se hace sentir en el medio rural, en particular en el empleo, que sigue siendo volátil y estacional. Tampoco parecen estarse incubando proyectos de largo plazo que permitan fomentar el desarrollo rural regional, porque el capital suele ser de origen externo. Con la excepción de algunos segmentos productivos vinculados a empresas maquiladoras, las pequeñas empresas tienen dificultad para ser

competitivas y presentan problemas de calidad, infraestructura y falta de conocimiento de los procesos comerciales. Por su dispersión y heterogeneidad tampoco logran fomentar encadenamientos productivos intersectoriales, como sería el abastecimiento de productos agrícolas a los centros turísticos o de materias primas a las maquiladoras u otras empresas industriales.

En este contexto, la escasa capacidad de producción y la baja productividad de los productores y habitantes rurales más pobres constituyen una limitante estructural para la generación de economías de aglomeración. Esto les impide participar activa y directamente en los mercados locales, nacionales o internacionales. Se crea, así, un círculo vicioso de pobreza: no tienen incentivos para producir y no pueden acceder a incentivos por no producir.

Acceder a los mercados de hoy implica sortear obstáculos muy complejos, relacionados, entre otros, con factores de calidad y competitividad. Por ello, si se quiere ofrecer una alternativa real de sobrevivencia a los productores rurales pobres es necesario fomentar economías de aglomeración, a escala local, que respeten las características y la vocación de cada territorio, el capital social y la experiencia acumulada. Estas economías deben encaminarse a privilegiar la asociación y la cooperación en ámbitos especializados, y el avance debe ser gradual. Así, se puede comenzar con la compra de insumos en común (para abaratar costos de producción) y llegar a la comercialización a escala del producto para estar en condiciones de competir con agentes económicos de mayor experiencia. Otras modalidades que pueden incentivarse incluyen el establecimiento de asociaciones para fomentar actividades vinculadas o no a la agricultura, la realización de actividades agroindustriales para lograr un mayor valor agregado, la recuperación de los sistemas de cooperativas de producción con apalancamiento financiero nacional e internacional, y la realización de actividades no tradicionales que complementen la producción urbana regional y no compitan con ella.

Las economías de aglomeración en el entorno rural no necesariamente deben buscar una irradiación territorial amplia; su objetivo debe ser resolver problemas de ocupación, demanda y competitividad a nivel local y en un mercado particular. La idea es ver cada unidad campesina o rural como una forma de organización específica que responde a una estrategia integrada de desarrollo sustentable y sigue un esquema flexible de aglomeración económica. Para ello es fundamental el desarrollo de una empresariedad susceptible de organizarse, competir, capitalizarse y de construir una nueva estructura rural, promoviendo la eficiencia económica así como la distribución equitativa de beneficios generados. Quizá esta es la mejor vía para consolidar procesos de cohesión social y territorial.

Las economías de aglomeración tienen un gran potencial para impulsar el desarrollo socioeconómico, tanto de espacios urbanos como rurales; sin embargo, hay que tener presente que la relación entre competitividad y factores productivos es compleja, pues estos últimos normalmente no presentan un comportamiento estático. Así, los procesos de acumulación de capital son muy selectivos en cuanto a espacio, mano de obra y tecnologías, y en cuanto a sectores de mercado. Esa lógica del capital también exacerba la marginación económica y social de quienes no logran incorporarse a la dinámica que caracteriza al sistema.

3.3 Encadenamientos productivos y comerciales

El sector agroalimentario representa un 25% del PIB en América Latina; por lo tanto, la producción agroindustrial debe ocupar un lugar importante en las estrategias de desarrollo. En muchos países, las cadenas agroalimentarias se han identificado como un instrumento de trabajo idóneo para promover políticas que fomenten la competitividad, para movilizar la

inversión, para organizar procesos y para construir una nueva institucionalidad que, en el caso de la agricultura, destaque el estrecho vínculo que une lo rural con lo urbano

Esta forma de ver el desarrollo —otorgándoles un lugar prioritario a los encadenamientos productivos y comerciales— permite entender la necesidad de fortalecer intercambios y vínculos estructurales, a fin de consolidar territorios rurales específicos y de cubrir cuotas de mercado que les permitan a las unidades de producción afianzar su posición.

Las cadenas pueden surgir a partir de la capacidad que tenga una empresa para vincularse con otros lugares o para construir redes y organizaciones dentro del mismo territorio, aunada a la capacidad de gestión pública que acompañe la organización de estos procesos. De acuerdo con Silva (2003) este último punto se encuentra estrechamente relacionado con la idea de la construcción social de un territorio y más concretamente con la idea de la construcción de un territorio innovador y competitivo. Para ello es fundamental que la estructura económica de un país se pueda expresar en torno a cadenas productivas locales que propician el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y que incentivan formas asociativas y articuladas para conseguir ventajas competitivas.

El establecimiento de sistemas y cadenas agroproductivas ligados al comercio internacional es una opción viable ante la pérdida de dinamismo de los sistemas que tradicionalmente se han dedicado a la producción de alimentos básicos, en particular para la población rural pobre y para la industria rural. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región muchos de los eslabones de los encadenamientos productivos agroindustriales se han roto o se hallan muy deteriorados, debido a la tendencia a depender, cada vez más, de materia prima importada —para la agroindustria y los procesos productivos locales—. Esta situación conduce a una pérdida de competitividad de los productos locales en el mercado internacional, y, lo que es más grave aún, a la eliminación de empleos locales. Restituir los encadenamientos productivos, cuya ruptura afecta no solo al medio rural, sino a la economía en su conjunto, es uno de los mayores retos para los tomadores de decisiones.

Al hablar de restituir encadenamientos productivos y comerciales se piensa no solo en lograr una mayor diversificación de las actividades productivas, sino en restituir la propia actividad agrícola para que los productores reciban precios más competitivos, reduzcan las pérdidas poscosecha, abastezcan los mercados locales y logren hacerse un sitio en los mercados urbanos. Esta estrategia debe continuar apoyando aquellas agroindustrias que actualmente tienen una elevada demanda, como son la agroindustria de productos orgánicos y, en general, de productos asociados al cuidado de la salud. Esto significa mantener informado al medio rural (sobre precios y mercados, por ejemplo), y promover mercados rurales y urbanos que hagan uso de los avances tecnológicos de las comunicaciones y pongan en práctica la modalidad de negociación con base en contratos concertados en subasta pública, sin la presencia física de los productos. Al mercado lo define hoy en día la información, la comunicación y la disponibilidad de servicios de comercialización y no la concentración de compradores, vendedores y productos en un lugar específico.

Estrategias como estas se hacen necesarias en un medio que se vuelve cada vez más competitivo, y resultan indispensables para las micro, pequeñas y medianas empresas, en particular cuando se piensa en su relación con las grandes empresas, que suelen someter a las de menor tamaño. También resultan esenciales en sistemas agrarios que se encuentran en proceso de apertura, porque se van a ver en la necesidad de competir a nivel mundial. Los sistemas agrarios que no logren adquirir la capacidad de competir, van a desaparecer, o, en todo caso, se mantendrán en sectores específicos de mercado como parte del sector tradicional.

3.4 Industrialización rural y 'clusters' territoriales

La industrialización rural es importante porque se relaciona con la acumulación de capital, el empleo, un mayor valor agregado de los productos primarios (agroindustria) y no primarios (intermedios), y la integración del sector a la estructura económica local, todo lo cual puede conducir a un proceso de cambio estructural favorable al desarrollo.

Sin embargo, no hay que olvidar que, al entrar en contacto con otros ámbitos, los espacios rurales tradicionales van a tener que lidiar con efectos adversos que se derivan de las tasas de acumulación, de la relación capital-trabajo, del grado de innovación y cambio técnico y de ritmos de competitividad diferentes a los suyos. Al mismo tiempo, los territorios rurales poseen ventajas comparativas importantes que no se pueden reducir a la presencia de recursos naturales para obtener bienes primarios, sino que tienen que ver con el conocimiento del entorno, la capacidad de organización y el arraigo común que facilita la construcción de redes sociales. Esto es propicio para la creación de grupos de productores que, organizados en torno a procesos de industrialización, puedan fortalecer conjuntos de empresas organizadas espacialmente a manera de *clusters*, donde la externalidad más importante serían los lazos culturales y la tradición de trabajo colectivo, así como los conocimientos que se han transmitidos de generación en generación. Un ejemplo representativo son los conglomerados que existen alrededor de una cadena agroalimentaria-agroindustrial, los cuales están constituidos por empresas agroindustriales, empresas proveedoras de insumos, empresas de servicios, y por muchas organizaciones cuyo quehacer influye de manera decisiva en la competitividad de la agricultura y de la industria rural presente.

Es por ello que gobiernos y planificadores han aspirado a lograr la industrialización rural de la región, porque se piensa que esta alternativa permitiría alcanzar un mayor equilibrio entre el ámbito rural y el urbano. Sin embargo, los proyectos han fracasado invariablemente, tanto por el tipo de estrategia adoptada, como por la poca atención que se le ha prestado al contexto en que se aplica. En el primer caso se han intentado desarrollar "tecno-polos" o distritos industriales, pero éstos por lo general deben hacerle frente a una infraestructura deficiente y la irradiación de beneficios locales es poca; y en el segundo caso, el tipo de industrialización impulsado no corresponde a la vocación productiva, a la experiencia acumulada o al nivel de desarrollo del contexto.

Por lo tanto, una estrategia que pretenda impulsar la industrialización rural y el desarrollo de *clusters* territoriales, debe tomar en cuenta el grado de modernización del territorio y el comportamiento de los mercados internacionales para, si es del caso, planear actividades no tradicionales. Entonces, un proyecto de industrialización rural debe partir, en primer lugar, de la vocación y del potencial del territorio; de esa forma se podrá fomentar la competitividad en condiciones reales y se podrá acceder a nichos de mercado local, regional, nacional e internacional. En este sentido, el concepto de competitividad sistémica (antes definido), permite aprovechar al máximo el potencial de un sitio y hacer proyecciones de largo plazo. También deben tomarse en cuenta los siguientes aspectos: a) la necesidad que se tiene de mejorar la tecnología de producción; b) la necesidad de considerar el medio ambiente; y c) la necesidad de someterse a regulaciones y supervisiones, ya sea por organismos o redes de autocontrol, o por organismos externos de supervisión y certificación.

En fin, el despliegue de capacidades productivas de la población rural resulta indispensable para hacer emerger un proyecto de industrialización rural y de fortalecimiento de encadenamientos territoriales, con un enfoque sostenible y de cuidado ambiental.

Recuadro 3
Estrategia de industrialización y de desarrollo de *clusters* competitivos: segmentos de oportunidad

- a). Producción a escala de productos para el cuidado personal y de algunos procesos para la elaboración de medicamentos.
- b). Productos solidarios, como una alternativa de calidad y comercio justo.
- c). Productos étnicos que van más allá de la artesanía tradicional (sujetos a un mejoramiento de la calidad y a una mayor promoción).
- d). Certificaciones de origen.
- e). Industrialización de residuos forestales.
- f). Agroecología y turismo ecológico.
- h). Ensamblado de juguetes y de artículos para el hogar que inicialmente solo requieren de habilidad manual.
- i) Implantación de sistemas de producción agroindustrial que permitan la restitución gradual de los encadenamientos productivos.

4 Una nueva institucionalidad: mecanismos para la promoción del desarrollo rural incluyente

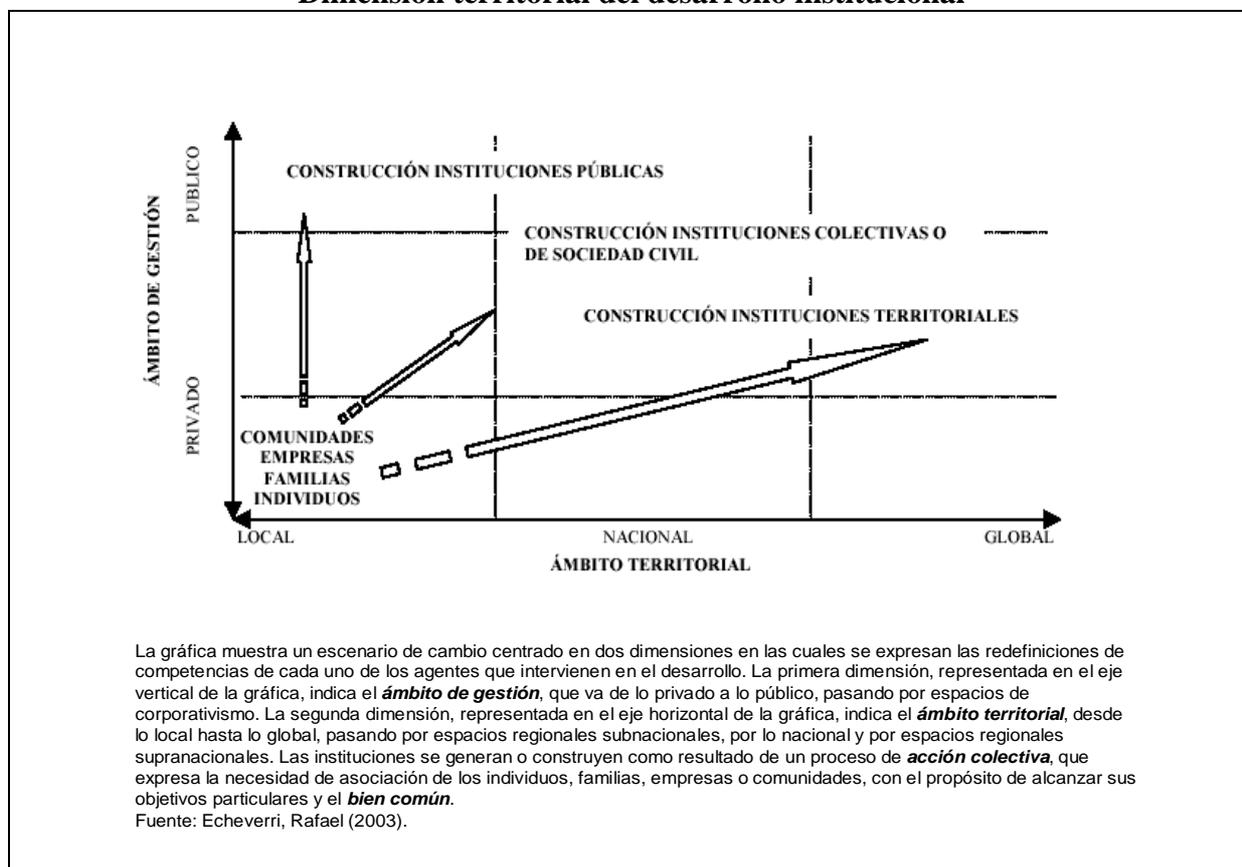
Los gobiernos de la mayoría de los países de América Latina dedicaron prácticamente la mitad del siglo pasado edificar instituciones relacionadas con la producción agropecuaria y la vida rural. Estas instituciones sirvieron en buena medida de soporte para mantener ritmos aceptables de producción, garantizar el abastecimiento interno e incluso generar excedentes para la exportación. También contribuyeron a fortalecer las economías regionales. No obstante, un cambio en el modelo de desarrollo ha obligado al desmantelamiento gradual de toda una estructura institucional que apoyaba a los productores, otorgándoles desde crédito agrícola hasta apoyo para la comercialización, y que hoy se hace más necesaria en virtud de los nuevos retos mundiales y la competitividad internacional.

El escenario de creación de una nueva institucionalidad va más allá de la creación de organizaciones formales públicas; comprende el conjunto de reglas de juego que dominan el espacio de lo público, el espacio donde se juntan los intereses individuales con los intereses colectivos. La forma de regular una sociedad, los acuerdos, las normas, las competencias, los compromisos, los roles, la organización formal e informal, las organizaciones privadas y públicas, forman parte integral de la institucionalidad. Su reflejo es lo que podemos denominar un contrato social que sirve de referente para la acción individual. En este sentido, la institucionalidad es garante de los derechos de los miembros de una sociedad, y brinda parámetros para el ejercicio y cumplimiento de deberes, tanto en el ámbito colectivo como en el privado.

Los procesos de cambio institucional que se vienen operando en el marco político general afectan las reglas de juego y las instituciones del sector rural. Por ello, es necesario tener en claro esas tendencias, ya que de ellas se desprenden nuevos condicionamientos y opciones que potencian la capacidad de gestión y la gobernabilidad de la sociedad rural (Echeverri 2003).

El gran desafío es, entonces, reconstruir las instituciones públicas de desarrollo agropecuario y rural integrándolas a una estructura institucional regional, y aprovechar, así, las oportunidades que devienen de la mundialización.

Figura 1
Dimensión territorial del desarrollo institucional



Fuente: Echeverri (2003).

4.1 Modernización institucional

Conforme se acelera el proceso de globalización también se generan cambios sustanciales en el ejercicio de la función pública y las regulaciones nacionales. Estas transformaciones repercuten, al igual que en otros sectores, en la vida rural, en la agricultura y en las formas de hacer negocios, tanto a nivel nacional como internacional.

Por esto, un nuevo modelo para los territorios rurales exige una revisión, tanto de la vocación de los territorios como del grado de capacitación de sus habitantes, para ver en qué condiciones se encuentran para hacerle frente a la nueva dinámica del comercio mundial.

Hoy la agricultura ha dejado de ser considerada como el “sector primario” de la economía para ser vista como un “complejo” o “sistema” agrícola-agroindustrial conformado por “cadenas agroalimentarias”, unidades de análisis que reúnen tanto al conjunto de actores que forman parte de la actividad primaria, como a los procesos que contribuyen a la transformación de los productos hasta llegar al consumidor final (Trejos et al., 2004). Las actividades no agrícolas, por su parte, se vinculan a los sistemas agrícolas y generan un sinnúmero de opciones para la vida rural. En este marco, la nueva institucionalidad implica

una redefinición de las reglas del juego en la relación del entorno rural con el resto de la economía.

Recuadro 4. Cambios en el contexto institucional

Las modificaciones en el contexto institucional se hacen evidentes en cuatro aspectos relevantes:

La reducción del sector público. Esta contracción se expresa en varias dimensiones: disminución del número de instituciones gubernamentales como resultado de los procesos de privatización; menores funciones y responsabilidades en manos de las entidades oficiales, como consecuencia de la desregulación; merma en las asignaciones presupuestarias por razones fiscales, y contracción o congelamiento del empleo público. En el caso de los ministerios de agricultura, la disponibilidad de recursos para impulsar políticas y desarrollar proyectos ha ido disminuyendo paulatinamente en los últimos años. El efecto combinado de los menores presupuestos y la reducción de personal se manifiesta especialmente en tres ámbitos: raquícos programas de investigación, una presencia disminuida en las zonas rurales (extensión) y una menor capacidad analítica debido a la carencia de profesionales calificados.

Las reformas administrativas para aumentar la eficiencia del sector público. Estas reformas han adoptado modalidades diversas y tenido resultados heterogéneos. En algunos países incluso han sido contraproducentes y han menguado el desempeño del sector oficial. En general, las reformas administrativas se han caracterizado por reestructuraciones y reagrupamientos institucionales, redefinición de funciones, simplificación de trámites y, sobre todo, por la descentralización; es decir, la transferencia de competencias y recursos del Gobierno Central hacia los Gobiernos Locales o Municipales con el propósito de que la toma de decisiones esté más cerca de los ciudadanos.

La aparición de nuevas instituciones que se ubican en la frontera entre lo público y lo privado. Estas entidades han surgido generalmente con el fin de superar las restricciones que impone la rígida normativa de la administración pública. El propósito de estos híbridos organizacionales, que en muchos casos se nutren del presupuesto nacional y del financiamiento externo, es el de atender demandas sociales y proporcionar recursos y servicios al sector privado. Las bondades de esta arquitectura institucional no han sido evaluadas de manera rigurosa, aunque se pueden señalar aspectos positivos y negativos en las relaciones que mantienen con los entes públicos. En el sector agropecuario existen muchas organizaciones de este tipo que compiten con los ministerios por recursos fiscales y se confunden y mimetizan con las ONG, generando un mapa un tanto opaco de orientaciones, acciones y representación.

La expansión gremial. Un fenómeno interesante que se observa en casi todos los países latinoamericanos es el auge del movimiento gremial en el sector agropecuario. La proliferación de diversos tipos de agrupaciones, ya sea en razón de producto, de localización geográfica o de eslabón en el proceso productivo, es uno de los rasgos más singulares y significativos del desarrollo institucional agrícola. Cámaras, asociaciones, cooperativas, juntas y comités son algunas de las formas jurídicas que asumen estos colectivos que reúnen a actores del mundo rural y que comparten intereses. Sus actuaciones son de naturaleza diversa. En ocasiones se comportan como grupos de presión, a veces como empresas que brindan servicios a sus miembros, y en otros casos como centros de discusión y análisis. Las relaciones entre las organizaciones gremiales y los ministerios de agricultura no siempre han sido de colaboración. No obstante, pareciera que en los últimos tiempos muchas organizaciones de cúpula y gremios especializados por producto han ido modulando su actitud 'clientelista' y participan junto con los ministerios de agricultura en negociaciones comerciales y en la gestión de cadenas agroindustriales.

Fuente: Trejos *et al.* 2004.

Esto implica crear incentivos, mecanismos de transacción, redefinir el papel del Estado, las organizaciones, la sociedad civil, los individuos y la comunidad. La institucionalidad rural debe ser el producto de la evolución de las instituciones naturales construidas en el tiempo por los pobladores rurales y que están marcadas por una gran diversidad y heterogeneidad. Estas instituciones, junto con la cultura y la estructura social,

tienen un potencial enorme para contribuir a la cohesión del medio rural y deben ser vistas más allá de la eficiencia económica de corto plazo.

Al conformar una nueva institucionalidad es necesario recordar que el desarrollo del espacio rural requiere de un conjunto articulado de políticas públicas y de una infraestructura adecuada para implementar dichas políticas. Uno de los problemas que tradicionalmente han aquejado al desarrollo rural ha sido la incapacidad del sector público para proponer un plan coherente de intervenciones estatales y un programa de inversiones que verdaderamente se ajuste a las necesidades del medio rural. Revalorar el mercado de tierras, hacer más eficientes las instituciones crediticias y comerciales, recuperar programas educativos y de capacitación son parte fundamental del proceso del que se podrá derivar un nuevo marco institucional.

Igualmente importante es poner en práctica una planificación territorial descentralizada, en oposición a la visión sectorial y centralizada que ha tendido a prevalecer. Esto implica reconocer el momento de transición que se vive actualmente, marcado por un proceso de cambio que parece girar alrededor de dos ejes: la descentralización y la participación internacional en el marco de la globalización. Estas tendencias dominan el espacio de renovación institucional, rebasan la visión de ingeniería institucional e incorporan la visión política con mayor énfasis y realismo. Por lo tanto, situar como objetivo una concepción integral de economía institucional, permite la aproximación a un mercado amplio y diversificado de políticas públicas, desde la visión de oferta pública dominante en la actualidad, hacia una estrategia de demanda.

4.2 La gestión compartida de los territorios rurales

En relación con los mecanismos de gestión que deberían promoverse para el desarrollo de los territorios rurales, no cabe duda de que los ministerios de agricultura seguirán cumpliendo un papel relevante como activadores de las nuevas funciones rurales, pero no son los únicos responsables; todo lo contrario: cada vez se avanza más hacia la responsabilidad compartida.

Un futuro esquema de complementariedad y reciprocidad debe respetar criterios como:

- La vinculación público-privado debe ser “sincera”; es decir, la interacción entre ministerios y gremios no debe tener como fin último aparecer en los titulares de un periódico, apaciguar ánimos o contrarrestar una posición en beneficio de otra. Lo importante es establecer metas, procedimientos, responsabilidades y acciones que puedan impulsarse sobre la base de la cooperación. Tampoco puede fundarse una relación en la que los resultados se aceptan si y solo si llenan las expectativas de un grupo, y se irrespetan en caso contrario. Interactuar implica negociar, concertar, obtener, pero también ceder; de modo que los participantes en el proceso tienen que respetar los acuerdos y compromisos adoptados.
- Los mecanismos de diálogo, análisis, prospección, negociación, programación y ejecución tienen que estar institucionalizados. No se trata de que a los ministerios involucrados en el desarrollo rural se le ocurra llamar a ciertos gremios y organizaciones campesinas de su agrado para “concertar”, para “mirar hacia el futuro”, o para “resolver problemas acuciantes”. Es preciso establecer, previamente, normas de representación, procedimientos, agendas y responsabilidades; en otras palabras, las reglas de vinculación deben estar claramente establecidas.

- Debe haber interlocutores válidos. En los últimos años se ha producido una proliferación de gremios y organizaciones —por nivel, por producto, por región—, pero ¿cuáles son los interlocutores que se van a sentar a la mesa a concertar, negociar y mirar hacia el futuro, con los ministerios? ¿Cómo se reconocen y escogen? ¿Cómo se les motiva para que participen y asuman responsabilidades? Estas son preguntas fundamentales de cuya respuesta depende la credibilidad, la sostenibilidad y la fortaleza de los vínculos entre las organizaciones y las entidades oficiales.
- Por último, tiene que haber agendas de corto, de mediano y de largo plazo. Las agendas de corto plazo por lo general son conflictivas. Ahí se acumulan problemas que no se resolvieron en el pasado, urgencias coyunturales que afectan intereses concretos y expectativas a veces exageradas de lo que se puede lograr. Si solo se plantean agendas de corto plazo es posible que la interacción entre los gremios y entre estos y las autoridades públicas sea difícil y polémica. Es por ello que la construcción de agendas de mediano y largo plazo, donde los problemas del presente se puedan analizar con visión prospectiva y donde haya un mayor margen de negociación, puede facilitar tremendamente la relación entre actores.

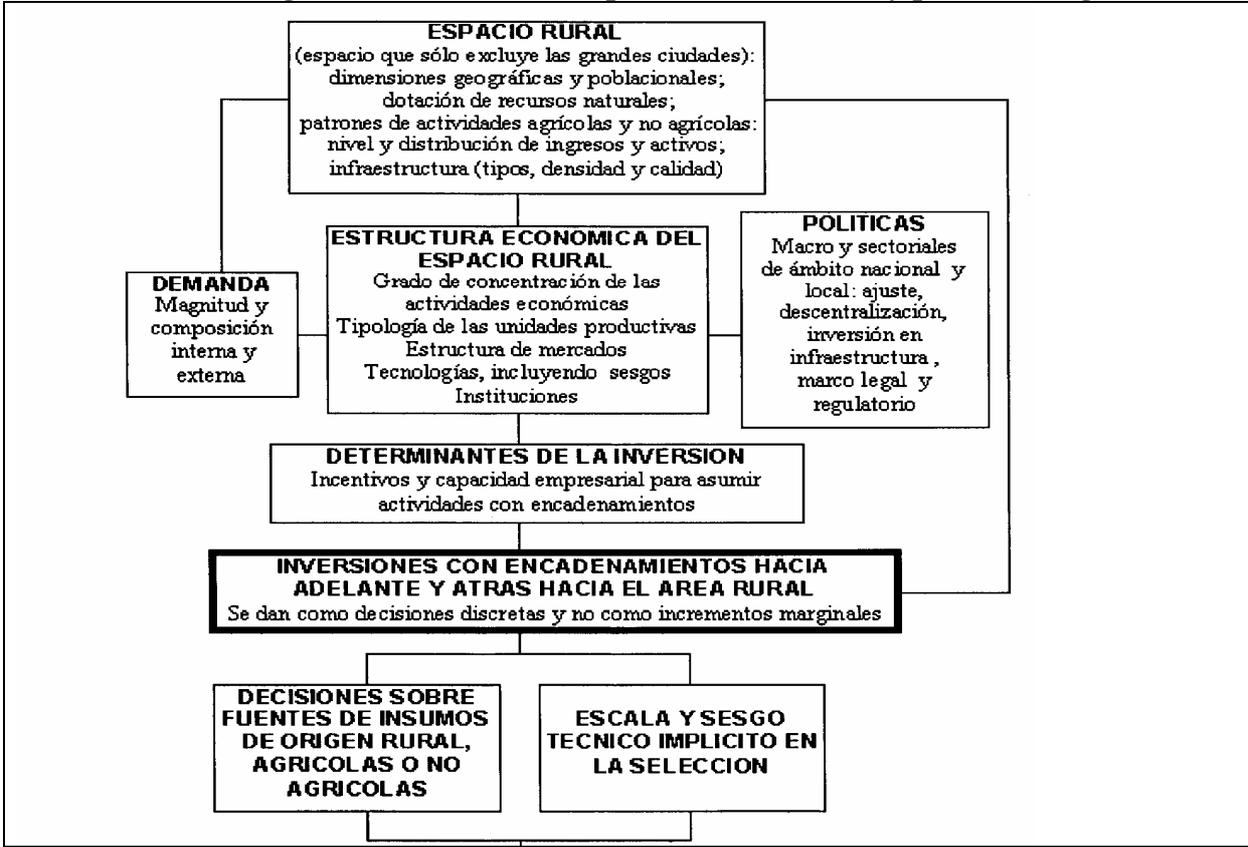
Por otra parte, gestionar proyectos económicos a favor de la consolidación de los territorios rurales en el contexto actual, implica tener presente no sólo las características y capacidades endógenas de las unidades rurales, también se hace indispensable precisar las características de los mercados de trabajo, de capital, de productos y de insumos, ya que son estos mercados locales y regionales los mecanismos a través de los cuales se dan los procesos de interacción entre territorios, entre actores, entre políticas públicas diferenciadas y entre sectores posibles de impulsar. En tal sentido, siguiendo a Reardon (1998), en un modelo de gestión de desarrollo territorial se reconoce a los actores, los procesos y los mercados como los segmentos impulsores de la integración y funcionalidad rural-territorial (ver Figura 2).

En el ámbito de la gestión política y de la interacción participativa de los agentes rurales, se considera que la nueva institucionalidad también debe partir de un criterio de reconstrucción institucional (Gordillo, et al., 2000), que presupone la renovación del pacto social en la esfera rural y el establecimiento de formas de reordenamiento de las relaciones sociales, de manera tal que se compensen y limiten los conflictos naturales entre comunidad, asociaciones gremiales, mercado y Estado. Asimismo, se hace necesario rescatar la aportación histórica de las asociaciones gremiales y de las redes sociales en cuanto a gobernabilidad y cohesión social, frente al enorme saldo negativo dejado por el clientelismo y la exclusión. En este proceso de reconstrucción institucional Gordillo, et al (2000) destacan dos elementos fundamentales para la interacción entre el Estado y las organizaciones rurales: el papel de las formas sociales de regulación de mercados; y el papel de los organismos públicos no gubernamentales.

En cuanto las *formas sociales de regulación de los mercados*, en Gordillo, et al (2000) se destaca que el mercado se puede moldear y organizar mejor si se reconocen la complejidad de los factores sociales, los cuales han mostrado una enorme capacidad para autorregularse. Por consiguiente, un enfoque que revele cómo los factores sociales se entrelazan con los económicos, y cómo el mercado se apoya en un basamento social permite diseñar políticas que reduzcan la regulación estatal de la economía. Lo más destacado en el debate es un flujo de ideas, todavía difuso y disperso, que invoca tanto la necesidad de una canalización más dirigida y eficiente de los recursos públicos, como la incorporación de nuevas formas de regulación. Sin embargo, su aporte más novedoso se refiere a la importancia que se le otorgaría a aquellas políticas públicas que fomenten el espacio de acción de los organismos

sociales y alienten su interacción con el mercado, políticas que, sin que esto atente contra su eficiencia, logren activar una racionalidad sustentada en criterios y objetivos sociales relacionados con empleo, condiciones laborales, acceso a servicios y productos, autogestión y medio ambiente. En este ámbito destacan dos temas particularmente relevantes. El primero se refiere a la denominada inversión social que se genera por asignaciones de capital que parten de criterios económicos y sociales para definir su destino, y que se canaliza a través de organismos sociales, privados, gobiernos estatales y locales, e incluso comunidades de escasos recursos. El segundo tema es el de la cooperación. La internacionalización de los mercados ha tenido consecuencias desastrosas en algunos países que optaron por una regulación prácticamente nula. Por lo común, en estos casos se generaron, de manera invisible y automática, las condiciones para que surgieran procesos autodestructivos de algunos segmentos del aparato productivo y para una nueva regulación gubernamental.

Figura 2
Modelo de integración funcional del espacio rural. Actores y procesos de gestión



Fuente: Reardon (1998).

En lo relativo al papel *organismos públicos no gubernamentales (OPNG, una nueva relación del Estado con la comunidad y con las organizaciones implica generar formas institucionales que sin ser parte estructural del andamiaje estatal, trabajen con éste de manera permanente y regulada. La idea es que estas organizaciones se constituyan en espacios abiertos a la sociedad, espacios cuya capacidad para dirimir conflictos, procesar acuerdos y traducir demandas en alternativas y proyectos viables esté directamente relacionada con la calidad de los nexos que establezcan con las instancias gubernamentales encargadas de definir políticas, programas y esquemas de asignación de recursos. La característica básica que define a los OPNG es que son organismos que no están vinculados a ningún régimen político; es*

decir, que están regidos por reglas de selección y composición distintas a las que rigen a las instancias gubernamentales, que se encuentran sujetas a elecciones periódicas. Ejemplos de estos organismos son las comisiones de derechos humanos o los organismos encargados de organizar las elecciones. Podrían serlo también los bancos centrales autónomos en la medida en que estén sujetos a mecanismos de fiscalización social y rendición de cuentas. Su propósito primordial es garantizar la congruencia y la continuidad de las políticas públicas, que por su propia naturaleza requieren de un largo periodo de maduración. Se trata de organismos del Estado más que del Gobierno y su creación es normalmente el resultado de una concertación entre los principales actores involucrados que encuentran indispensable que un tercero relativamente neutral ejerza determinadas funciones de arbitraje y de diseño e implantación de políticas de largo plazo. Para el medio rural estas instancias tendrían claramente tres funciones: a) fiscalizar el gasto público y, desde este punto de vista, desempeñar una función de defensoría de los derechos de los habitantes del medio rural; b) evaluar la aplicación de programas y proyectos en función de las prioridades nacionales asignadas al medio rural, por ejemplo, a través de un plan nacional de desarrollo presentado o aprobado por el ejecutivo o el poder legislativo; y c) supervisar los convenios, programas y proyectos resultantes de la cooperación internacional.

4.3 Estimar el conocimiento, la información y la tecnología

La sociedad en general transita aceleradamente hacia una economía en la que el conocimiento se erige como el principal activo del desarrollo. La agricultura y la vida rural no pueden obviar esta realidad y deben adaptarse a ella si quieren sobrevivir. Ahora bien, el conocimiento es hoy más complejo, más costoso y menos accesible, porque muestra un mayor grado de privatización, y no todos están en condiciones de acceder a la información, sobre todo en lo relativo a mercados y formación de precios. Lo mismo ocurre con los adelantos tecnológicos, que se vuelven un imperativo cuando lo que está en juego es la competitividad, y al hablar de ella hablamos de calidad, diversificación de productos, empaque, etiquetado y procesos de certificación.

El mejoramiento de la productividad se encuentra asociado a innovaciones como la biotecnología y la biogenética que definitivamente no están al alcance de los productores rurales pobres. La tendencia a privatizar los recursos naturales, hasta ahora libres, para ser vendidos luego por empresas que están en capacidad de manipular las características de los vegetales es ya una realidad, y aunque esto no es exclusivo del ámbito rural, es muestra de las estrategias que se aplican en el mundo empresarial. No obstante, la experiencia demuestra que no existe un solo tipo de conocimiento, ni una sola vía para incorporar este a los procesos productivos. De hecho, surgen ahora con más fuerza alternativas que tienen relación con el enfoque sustentable y donde es posible construir marcos no convencionales. Este es el caso de la producción orgánica que, si bien implica la recuperación del saber tradicional, puede practicarse en las comunidades rurales sin mayor costo y a cambio de una revaloración social y ambiental considerable. Lo mismo ocurre con el turismo ecológico, la producción de artesanías y el desarrollo sociocultural, entre otros, que constituyen activos importantes del entorno rural.

El primer paso para avanzar en esta vía es incrementando la inversión en educación y formación rural, para que los habitantes rurales estén mejor preparados, puedan aprovechar las oportunidades y encaren sin temor los retos. Además, se les puede instruir en las bondades de adoptar una perspectiva ecológica y en la importancia de participar en la toma de decisiones en todos los niveles de la sociedad.

En lo referente a la gestión de desarrollo conviene tomar en cuenta los lineamientos propuestos por la CEPAL y la FAO (véase Escobal y Ponce, 2000), las cuales pueden

contribuir a la formulación de programas más eficaces asociados al combate a la pobreza rural. Algunos de los puntos que cabe destacar son los siguientes:

La relación entre 'el agente' y 'el principal' : En la medida en que es en aquellos segmentos asociados a la pequeña agricultura donde se concentra una proporción importante de los pobres rurales, la escasa dotación de recursos los obliga a establecer algún arreglo institucional que permita aunar esfuerzos o recursos para conseguir un incremento en la productividad y los ingresos. Esta propuesta de participación dirigida se basa en el hecho de que aquellos que toman decisiones (el agente) tienen objetivos distintos a aquellos que están siendo afectados por sus decisiones (el principal). La búsqueda de esquemas en los que haya compatibilidad de incentivos es un área de investigación y acción que debe promoverse.

La economía del hogar y las decisiones intrafamiliares: En primer lugar habría que meditar sobre el tema de si se puede o no asumir que las decisiones de producción y consumo de los hogares rurales son separables; esto significa, por ejemplo, que el tamaño y la composición del hogar no afecta las decisiones de producción, pues los faltantes (o sobrantes) de mano de obra se pueden adquirir (colocar) en el mercado de trabajo. De no cumplirse ese supuesto, cualquier programa exógeno (por ejemplo, un programa asociado al combate a la pobreza) tendría un impacto menor al esperado. Otra área de interés en la región, en el marco de los modelos de hogares rurales, se relaciona con los hogares liderados por mujeres: la evidencia señala que los factores de producción no se asignan eficientemente entre parcelas controladas por hombres y mujeres en el mismo hogar. También en el marco de los modelos de hogares rurales es importante evaluar, no sólo el impacto de los bienes públicos en el nivel de ingreso, y por tanto, en la pobreza, sino el impacto de éstos en la rentabilidad de los activos privados. En ese sentido se pueden diseñar metodologías como las propuestas por De Janvry y Soudolet (1996) para el sector de ejidatarios en México o por Escobal et al. (1999) para el sector rural peruano, donde se pretende evaluar cuánto se eleva la rentabilidad marginal de los bienes privados al acceder a activos públicos y, por tanto, ante una escasez de recursos públicos, qué prioridades en la dotación de activos públicos podrían recomendarse.

La economía de los mercados de trabajo: El tema laboral y de creación de empleo sigue siendo uno de los objetivos primordiales en el desarrollo rural. Se tienen ahora mejores herramientas para evaluar el impacto de, por ejemplo, la educación en la productividad y los ingresos rurales, como también para estudiar temas como el de la selección (no todos trabajan por un salario), la presencia de características individuales no-observables (por ejemplo habilidad individual), la selección adversa y el riesgo moral (ambos comunes en los mercados de trabajo rurales). La asimetría en cuanto al acceso a información podría explicar buena parte de los contratos de "sharecropping" y demás innovaciones institucionales.

La salud, la nutrición y los ingresos: Una mejor salud y una buena nutrición se toman a menudo como metas centrales del proceso de desarrollo. Si la elasticidad-ingreso de demanda por calorías fuese alta, por ejemplo, un crecimiento bien distribuido aliviaría el hambre rápidamente. Sin embargo, si la elasticidad es baja, entonces puede surgir un conflicto severo entre el objetivo de crecimiento rápido y el de asegurar mayores niveles de nutrición. Existe por tanto la necesidad de evaluar empíricamente el valor de dicha elasticidad. La evidencia reciente sugiere que los valores de estas elasticidades serían bastante menores de lo que se habría estimado antes.

El aprendizaje tecnológico: Investigaciones recientes en adopción de nuevas tecnologías agrícolas por parte de los países pobres están ayudando a entender la problemática de las externalidades en el aprendizaje y sus repercusiones locales y sectoriales de mediano y largo plazo.

4.4 Coordinación de políticas agrícolas y ambientales

Aunque la agricultura es una actividad importante, su capacidad económica y productiva no alcanza para cubrir las necesidades del medio rural. Esto varía de un territorio a otro, dependiendo de las características intrínsecas y de la diversificación económica. Si bien en muchas zonas rurales el motor de la economía local sigue siendo la agricultura, otras zonas buscan la solución a los problemas del desarrollo en actividades no agropecuarias. Por esta razón, es importante que los gobiernos revisen las estrategias de desarrollo y permitan que éstas surjan de las comunidades mismas.

Es evidente que la economía rural presenta actualmente un panorama muy diverso, lo que contradice el énfasis agrarista que aún domina las políticas rurales de los países del continente. La incapacidad para responder a mercados laborales diversificados e integrados, pone en duda las políticas de desarrollo de los ministerios de agricultura, y saca a relucir la necesidad de entablar diálogo con otras instancias de gestión pública y de crear nuevas instituciones acordes a la multifuncionalidad del sector rural. Por tanto, las estrategias de desarrollo serán más eficientes en la medida en que incorporen la dimensión espacial de “lo rural”; es decir, en que lo conciban como un ámbito en el que se realizan actividades que van más allá de la producción agropecuaria y que apuesta por el uso eficiente, pero sustentable de los recursos naturales como elemento central para una economía rural moderna y productiva.

Es preciso, entonces, incluir, de manera explícita, la dimensión rural en las estrategias de largo alcance de los países de la región. Este reposicionamiento debe partir de una visión holística que contemple de manera integral los aspectos productivos, comerciales, ecológico-ambientales, socioculturales, humanos y político-institucionales.

Los aspectos políticos e institucionales subrayan la necesidad de realizar ajustes en la institucionalidad relacionada con la agricultura y el desarrollo rural para que pueda responder de forma más oportuna y eficiente a los desafíos actuales. Hay que promover la participación, el diálogo y la concertación en todos los niveles —comunal, regional e incluso interamericano—, modernizar la agricultura, hacerla más competitiva, poner énfasis en el manejo racional de los recursos naturales y lograr una mayor equidad en la distribución de los beneficios, aspectos que en última instancia contribuirán a la gobernabilidad y a la sostenibilidad del modelo.

No es posible, entonces, quedarse en una simple economía agraria; al hablar de crecimiento es preciso incluir temas 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, el conocimiento, la cultura, la equidad de género y la inclusión étnica.

4.5 Importancia de la seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria es un problema que afecta mayoritariamente a los países que dependen de la importación agrícola y a los estratos más pobres de la población rural y urbana; en el primer caso por incapacidad productiva y en el segundo por problemas asociados a la pobreza y a la distribución del ingreso. La seguridad alimentaria ya no es estrictamente un problema de ubicación territorial porque lo mismo se encuentra en un espacio que en otro, sino de la permanencia de la pobreza. Si bien se considera que la pobreza rural ha disminuido, esto se debe en gran medida a la migración y a los recursos monetarios de retorno que ésta genera, lo que significa que los programas de desarrollo rural han tenido un impacto limitado en los sectores más pobres del ámbito rural y que los procesos de modernización recientes han empeorado las condiciones de vida de los estratos medios de los productores rurales. En el mismo sentido, la rápida urbanización ha despoblado

prematuramente el espacio rural, cambiando su estructura demográfica y su nivel de capacitación (se ha descapitalizado de recurso humano), y conduciendo a serios problemas para producir. Esto se refleja con particular agudeza en la producción para autoconsumo familiar, que actuaba como escudo contra la inseguridad alimentaria.

Si bien es cierto que la disponibilidad de alimentos no es suficiente para garantizar el acceso a los suministros, en el caso de la población rural sí produce un aumento en el número de personas malnutridas, las cuales, ante el desmantelamiento de la producción para el autoconsumo, quedan en situación de vulnerabilidad y deben acudir a otras fuentes de ingreso para comprar alimentos.

El modelo exportador de la agricultura ha debilitado la producción de granos básicos, los cuales constituyen el punto estratégico de la seguridad alimentaria. Esto ha generado asimetrías importantes en la evolución de la agricultura de la región, lo que tiene repercusiones serias en las políticas de desarrollo rural y seguridad alimentaria. Una estrategia de seguridad alimentaria deberá encaminarse, entonces, a resolver el problema de la producción de granos básicos, **promover una política de recuperación de precios vía subsidios como incentivo a la producción y comercialización**, y fomentar mercados regionales asociativos entre productores rurales y procesadores de materias primas que tienen problemáticas comunes. En otro sentido, habría que contribuir a optimizar el gasto familiar para que se compren los alimentos de que dispone la región, implementar campañas de educación nutricional, crear reservas regionales de alimentos para amortiguar el impacto en caso de que se reduzca aún más el ingreso de los más pobres y, finalmente, conservar los programas de ayuda alimentaria entre la población vulnerable pero pidiendo una retribución en actividades rurales, de acuerdo con las condiciones reales y destacando el concepto de 'comunidad', en lugar del de actividad puramente asistencialista.

Por último, si reconocemos que la inseguridad alimentaria está estrechamente relacionada con la pobreza y las zonas rurales de América Latina y el Caribe, y si vemos que esta región alberga el mayor número de pobres, entonces el crecimiento del sector agrícola resulta esencial para lograr la seguridad alimentaria de la población. Esto significa que los programas para combatir el hambre deben propiciar mayores inversiones en la agricultura, a fin de incrementar la productividad y el ingreso de los pobres.

4.6 Instrumentos de apoyo a la reducción de la pobreza rural

Los organismos internacionales reconocen que el problema de la pobreza y de la pobreza rural en particular constituye una prioridad social, y señalan que, en el modelo de competitividad de mercados, combatir la pobreza puede ser un mecanismo de reactivación económica. “La pobreza es una de las causas del hambre; sin embargo el hambre también puede ser causa de la pobreza, pues no sólo reduce la esperanza de vida de las personas, sino que va en detrimento de la paz y la prosperidad de los pueblos” (FAO 2002).

Es nuestro parecer que una solución sostenible a la pobreza rural no puede basarse solamente en intervenciones y acciones gubernamentales; también es necesaria una participación activa del sector privado. Incorporar a los productores y empresas de las zonas rurales a las cadenas de valor utilizando, para ello, la fortaleza de las empresas competitivas establecidas y considerando a las personas pobres como asociados y como clientes es una base necesaria para la reactivación. Por ejemplo, la incorporación de una parte de las remesas familiares —que mayoritariamente se usan para el consumo y poco se destinan a la inversión productiva— podría ayudar como base de capitalización. Tal estrategia puede estar enmarcada en lo que se empieza a conocer ahora como competitividad social, concepto que permite replantear los términos de intercambio y negociación del comercio rural y de las

ventajas competitivas de los territorios rurales. El objetivo central es proporcionarles, a la población rural y a los países de menor desarrollo relativo del continente, instrumentos para que puedan aprovechar las oportunidades que ofrece el modelo de economía de mercado predominante en el capitalismo global actual.

No obstante, para lograr proporcionar estos instrumentos es necesario aprovechar y reconstruir el marco institucional que conforman en estos momentos diferentes asociaciones, organizaciones de productores, cooperativas, cámaras y federaciones. A nivel local, las cooperativas han alcanzado una participación significativa en su lucha por lograr mejores condiciones para la producción, el mercadeo, el desarrollo, el financiamiento, el crédito y la aplicación de innovaciones tecnológicas. El establecimiento de alianzas entre sectores es una estrategia de desarrollo que sirve para compartir de manera más equitativa los recursos y habilidades de cada sector. Lo que hay que hacer es identificar espacios de interés común y proponer uniones en las que ambas partes se vean favorecidas.

El desempeño del capital social en los procesos de desarrollo rural está en relación directa con la consolidación de redes sociales confiables que le brindan al sujeto la posibilidad de desarrollarse plenamente. Para lograr esto, entre otras condiciones, deben considerarse el elemento de reciprocidad que caracteriza el tejido social de las estructuras de redes, el grado de desarrollo humano alcanzado, así como otros requerimientos para la formación y el fortalecimiento de un capital social orientado al desarrollo sostenible. Queremos decir con esto que existen oportunidades individuales y colectivas que derivan de la forma en que individuos y comunidades se insertan en estructuras interrelacionadas. También hay que considerar que la inversión en educación y capacitación, y su aprovechamiento por parte de la población, condicionan el aporte de los individuos a una red, organización o institución. Igualmente importantes son las normas que promueven la confianza y la solidaridad y que se expresan en prácticas coherentes y en mecanismos de regulación de las relaciones sociales.

4.7 Activación de mercados de trabajo rurales

De acuerdo con un estudio del BID (2001) de las tendencias observadas en Latinoamérica en la última década, el desempleo no se explica por un cambio en la estructura de la fuerza de trabajo; tampoco parece deberse a un aumento relativo de la demanda de trabajadores calificados. Se sugiere, más bien, que podría obedecer a la incapacidad de los mercados para ajustarse, de manera simultánea, a un aumento significativo en las tasas de participación y a un deterioro en la demanda de trabajo. Al respecto, la información disponible señala que la generación de mercados de trabajo ocurre de manera asimétrica en la región; así, la región subandina pone más énfasis en las políticas de atención al desempleo, mientras que en México y Centroamérica, los salarios parecen responder, más bien, a cambios paulatinos en el tipo de empleo.

Las causas del aumento en las tasas de participación laboral obedecen, por una parte, a la entrada de las mujeres al mercado de trabajo, como respuesta a una caída en los ingresos familiares, pero también a una mejoría en sus oportunidades laborales, al menos en relación con los hombres. Por otro lado, no se sabe a ciencia cierta cuál es la razón de la caída de la demanda de trabajo, particularmente para los hombres, si bien se atribuye a los siguientes dos factores: a) las recurrentes crisis macroeconómicas experimentadas por gran parte de los países de la región, particularmente a partir de 1995; y b) el efecto de reformas estructurales, como la apertura a los mercados de bienes y a los mercados financieros globales.

En todo caso, la realidad que vive actualmente el mundo rural exige la promoción de nuevos mercados laborales, lo que supone, entre otros, estimular el trabajo femenino en actividades no agrarias y buscar fuentes alternativas de empleo en la cultura, el ocio, los

servicios y el medio ambiente. También es necesario darles el debido valor a los saberes tradicionales como factores de producción, darle más oportunidades al trabajo voluntario, movilizar el ahorro y diseñar nuevas profesiones en el mundo rural.

Por el lado de las inversiones, se sugiere valorar el potencial endógeno desde una perspectiva participativa, aprovechar las remesas de los emigrantes para fomentar inversiones y promover la inversión conjunta y el trabajo colectivo de las comunidades.

Recuadro 5.
Propuestas de activación de mercados de trabajo rurales

- a) Aumento del valor de los productos agroalimentarios mediante la transformación local y la comercialización directa;
- b) Valoración del papel de los agentes locales en la diversificación de la economía rural;
- c) Valorización de la pluriactividad;
- d) Cambio de una agricultura intensiva a una agricultura sostenible;
- e) Reintroducción de los cultivos locales tradicionales;
- f) Creación de economías de red;
- g) Búsqueda de nuevas ventajas comparativas a través de la valorización de nuevas funciones rurales; y
- h) Dimensionamiento de las nuevas relaciones entre el mundo rural y el mundo urbano.

Fuente: Carpio (2002).

4.7.1 El financiamiento rural en su dimensión territorial

Las fuentes públicas de financiamiento del sector agropecuario se han cancelado en muchos de los países de la región y la tarea de financiar a los productores agrícolas ha quedado en manos de la banca comercial privada. Como resultado, los medianos y pequeños productores tienen un acceso muy limitado al crédito rural; por una parte, porque les falta capital de respaldo, y por otra, por falta de información en los bancos para evaluar la factibilidad económica de las solicitudes de crédito. Esta falta de financiamiento, acompañada del alto costo de los insumos productivos, ha contribuido a que una gran mayoría de los pequeños productores no se interese en adquirir nuevas tecnologías, ni en aplicar paquetes tecnológicos para mejorar sus rendimientos, con el consiguiente deterioro de sus ingresos y de su capacidad competitiva con respecto a los productores de otros países. Al mismo tiempo, la falta de recursos, tampoco les ha permitido generar infraestructura de almacenamiento y de manejo poscosecha en las fincas, lo que les permitiría protegerse de las bajas de los precios del mercado, sobre todo en la época de exceso de oferta.

A pesar de ello, llama la atención el crecimiento experimentado por el producto agrícola, lo que estaría indicando la aparición de fuentes y modalidades de financiamiento alternas, que han superado estos problemas y que han contribuido a la construcción de un mercado de capitales que les ha permitido a los productores obtener financiamiento de a

costos más bajos, de manera más ágil, en condiciones de oportunidad y apalancando recursos a partir de cultivos y ganado en proceso de producción, inventarios, flujos de caja y activos de baja liquidez.

Los modelos de finanzas para el desarrollo territorial deben ser flexibles y diversificados, tanto en sus funciones y actividades como en la población a la que se dirigen, en los mecanismos de operación que adoptan, en sus enlaces con otros sectores, sus tecnologías y sus herramientas. Según el estudio “Competitividad: el motor del crecimiento”, elaborado por el BID en el 2002, muchas organizaciones comerciales privadas, como las Bolsas de Productos, las Cámaras de Compensación y las Fiduciarias, han creado nuevos instrumentos de financiamiento mediante los que actualmente asisten a más de un millón y medio de pequeños empresarios de la región sur de Latinoamérica. Entre los instrumentos promovidos de manera exitosa destacan los certificados y títulos agropecuarios, los certificados de depósito (bonos de prenda), las sociedades de garantía, los fondos comunes de inversión, el factoraje y los fideicomisos, entre otros.

Cabe resaltar que las finanzas, como medio para el desarrollo local, dependen de manera significativa del potencial tributario real del sistema de territorios rurales considerado, generalmente en el nivel municipal. La realidad de los países de la región es que presentan municipios empobrecidos, con poco potencial tributario y que tienden a establecer relaciones de dependencia con otras instancias de mayor envergadura político-administrativa o con fuentes externas de financiamiento. Es por ello que, desde la perspectiva de la planificación del desarrollo local, las inversiones dirigidas a promocionar el desarrollo sostenible deben partir de una “fuerza motora”; es decir, de una o varias actividades productivas que presenten algún tipo de “ventaja comparativa” y que por tanto cumplan una “función aglutinante”. En este punto cabe recordar que las actividades productivas tienen una función de rentabilidad económica pero también de rentabilidad social. Por esto, desde el punto de vista de la sostenibilidad de los procesos de desarrollo, los criterios de inversión no se definen únicamente por el potencial económico o por las ventajas comparativas que se presentan en el territorio. Las asimetrías y los desequilibrios también son puntos de referencia para inversiones que podrían contribuir a acortar las brechas sociales y permitir una mayor cohesión territorial.

Precisamente en el contexto de las profundas inequidades sociales y económicas que aquejan a los países latinoamericanos, la recaudación adecuada y el manejo apropiado de las finanzas municipales —en términos de inversiones para el desarrollo— adquieren un matiz prioritario. De ese modo, las finanzas municipales deben invertir en componentes que incentiven un mayor desarrollo institucional, como por ejemplo:

- dotar a las comunidades de aquellos servicios de bien público que no suplen ni el Estado ni la esfera privada, pero que resultan fundamentales para la dinamización de la economía local, y la ampliación de la generación de ingresos a partir de las demandas particulares del municipio;
- fomentar la capacidad de ahorro local proporcionando instrumentos e instituciones que respondan a las características de cada sector poblacional y promoviendo el crédito y el ahorro grupal;
- establecer mecanismos que logren traducir, de manera eficiente, el ahorro local, en una mayor disponibilidad de oportunidades para la comunidad, además de una mayor autonomía para el municipio y;

- promover una mayor captación de recursos externos (gasto público del Estado, recursos de cooperación para el desarrollo de organismos internacionales).

Bajo este enfoque, lo que se busca es que las políticas, las estrategias y los planes de desarrollo territorial garanticen una mayor generación y una mejor utilización de los recursos financieros para el ámbito rural y se oriente adecuadamente el proceso de consecución de recursos adicionales.

4.7.2 Las microfinanzas y la inversión local como potencial para el desarrollo rural

Uno de los problemas fundamentales que enfrenta el desarrollo de los territorios rurales es el deficiente acceso a activos productivos. De ahí la importancia de combatir esta carencia empleando, pertinentemente, fórmulas que fomenten la autonomía territorial y no la dependencia de fuentes externas. Ciertamente, los altos niveles de pobreza demandan soluciones estructurales y el cierre de una brecha de inversión pública, cuya solución escapa a la gestión municipal. Pero hay que reconocer que, por lo general, se ha subestimado la capacidad de ahorro y de generación de ingresos de los sectores pobres y medianos. Un mayor estímulo, diversificación y regulación de los mercados financieros y los servicios de desarrollo empresarial y microempresarial puede contribuir de manera decisiva a fortalecer las fuentes de finanzas municipales entendidas como un todo y a completar, a su vez, un círculo virtuoso de formación de capital social local. Al hablar de formación de capital social aludimos aquí a la creación de puentes entre asociaciones e instituciones, con la finalidad de obtener vínculos económicos y sociales más amplios que resulten positivos para sus integrantes y para el desarrollo territorial en su conjunto.

En América Latina y el Caribe, los mercados financieros rurales han demostrado ser históricamente débiles, situación que se asocia a problemas estructurales tales como el riesgo que revisten las actividades agrícolas, los altos costos de transacción y la carencia de garantías adecuadas, entre otros. Por esta razón, a menudo las microfinanzas fueron concebidas como un componente de los sistemas financieros cuya misión era llegar a los sectores que mostraban las mayores dificultades para acceder al grueso de la oferta crediticia de los mercados comerciales. No obstante, a partir de la década de 1980, la valoración de las enormes sumas que se invertían en la canalización de recursos y en la operación de instituciones de financiamiento local y la ausencia de datos empíricos que mostraran con claridad sus impactos positivos, aunados a la presión de los procesos de liberalización, desembocaron en la crisis del microcrédito subsidiado y en una conciencia exacerbada sobre los perniciosos efectos del subsidio para el desarrollo de los mercados financieros y las economías rurales. Las experiencias más amargas de quiebra y endeudamiento de pequeños y medianos productores demostraron que el acceso a activos productivos tiene que ir acompañado de otros procesos de formación de capacidades, mecanismos institucionales adecuados y tecnologías de microfinanzas específicas.

La crisis del modelo de crédito agrícola subsidiado generó nuevos modelos, mecanismos y herramientas para la gestión de microfinanzas y provocó la aparición vertiginosa de una serie de tecnologías microfinancieras orientadas a distintos segmentos de población, entre las que figuran las microfinanzas para poblaciones y productores según criterios como actividad productiva, género, edad, condición étnica y económica, o bien, el crédito grupal o individual. En este punto, es fundamental comprender que la oferta de los mercados financieros privados no necesariamente es congruente con la capacidad o las condiciones materiales de la población a la que están dirigidos. Al mismo tiempo, las microfinanzas, como herramienta de desarrollo, no tienen por sí mismas ninguna capacidad

integradora. Dicha capacidad deviene de la participación local y de la coherencia y la cohesión de las instituciones que las promueven.

4.7.3 Mecanismos innovadores de financiamiento

Si bien la desigualdad en los servicios de salud y educación representan un obstáculo para conseguir que los mercados funcionen sin detrimento de los pobres, también la falta de acceso a la tierra, a la infraestructura de comercialización y a los recursos financieros, hacen que, en general, los pobres estén peor preparados para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado. En el caso de los recursos financieros, se trata de uno de los principales obstáculos para replantear una estrategia de desarrollo que ante la evidente descapitalización acumulada del sector rural, requiere de nuevas inyecciones que deben partir de formas innovadoras, en virtud del fracaso que representó la vinculación con instituciones formales de crédito que llevaron a los diversos estratos de productores a declararse en cartera vencida.

En la mayoría de los países de la región, las fuentes públicas de financiamiento han sido insuficientes y en algunos casos nulas, con lo que la tarea de financiar ha quedado en manos de la banca privada y, debido a las altas tasas de interés, se ha propiciado más bien un “antifinanciamiento”.

Por lo tanto, es necesario generar nuevos mecanismos de financiamiento. En primer lugar a través de una alianza público-privada que integre formas de inversión de capital, donde gobierno y sector privado compartan responsabilidades y riesgos; en segundo lugar, promoviendo otras formas de asociación entre los productores rurales y los agentes que se ubican en la fase de comercialización, principalmente supermercados y tiendas de autoservicio, donde estos últimos comprometan una parte de las compras por la vía del crédito blando a través de contratos a futuro; en tercer lugar recurriendo al sistema solidario internacional mediante compras adelantadas donde el margen de sobreprecio, por ejemplo de los productos orgánicos, sea adelantado como crédito; en cuarto lugar, buscando que las empresas industriales y agroindustriales que se ubican en el medio rural y que requieren de materias primas adelanten compras bajo la forma de crédito y también bajo el sistema de contratos a futuro a escala local y directa; en quinto lugar, promoviendo una reutilización financiero productiva de las remesas canalizándolas a asociaciones de productores mediante contratos avalados por las instituciones públicas y con créditos blandos.

5 Territorialidad y especificidad competitiva

La territorialidad encierra múltiples categorías sociales, que al asociarse con los procesos de competitividad de los territorios, le imprime a estos características específicas relacionadas con capacidades propias de los entornos donde esta territorialidad está construida. Aunque los elementos de territorialidad están presentes en todas las sociedades, en las sociedades tradicionales se presentan con mayor nitidez por el arraigo y la unidad geográfico-social que las caracterizan

5.1 Dinámicas territoriales

5.1.1 El vínculo entre las pequeñas ciudades y el campo

Cada vez más, el desarrollo rural exige relaciones menos adversas entre territorios en términos de intercambios y flujos; es decir, hay que estimular procesos de transferencia de valor y contribuir a la asociación rural-urbano como una unidad de integración en donde las partes puedan tener lugares y funciones específicos, pero siempre bajo criterios de complementariedad, no de subordinación y hegemonía. De otra forma será difícil sacar al

sector primario y a la sociedad rural, en su conjunto, del estado de postración y marginación en que se encuentran actualmente.

La forma en que tradicionalmente se relacionaban las poblaciones rurales y las ciudades era, y en muchos casos continúa siéndolo, a través del envío de bienes primarios, de migraciones intensas y del ofrecimiento de servicios turísticos y paisajísticos. Las ciudades, por su parte, se encargan de suministrarles a las áreas rurales bienes manufacturados, con lo que les devuelven parte de los bienes primarios y recursos naturales, pero con valor agregado; ofrecen insumos industriales para la producción agrícola y otro tipo de producción primaria, y acogen a la población migrante, que generalmente es ubicada en barrios suburbanos y en sectores informales de subsistencia, con lo que el campo es sometido y reducido a fuente de mano de obra barata y funcional.

Esta dinámica ha conseguido la subordinación del campo, el dominio de las ciudades, y la polarización territorial que se expresa en el grado de concentración y crecimiento tan diferentes que se observan entre uno y otras. También ha logrado acentuar las divergencias sociales en términos de ingresos y acceso a servicios públicos, así como perpetuar diferencias económico-productivas, según se manifiestan en las estructuras sectoriales de la producción. Este tipo de relación deberá ponerse en la mesa de discusión cuando se debata una nueva forma de abordar la problemática rural.

5.1.2 La relación entre el desarrollo urbano y el desarrollo rural

A pesar de la creciente tendencia a la urbanización, la población rural continúa teniendo un peso muy fuerte en las sociedades latinoamericanas. Según la definición de cada país en cuanto a lo que es “rural”, estas áreas representan un 25% del total de la población de la región; es decir, cerca de 126 millones de habitantes. Sin embargo, sería simplista considerar que el resto de la población es urbana. Datos del año 2000 indican que cerca del 52% de la población reside en centros que tienen menos de 100 mil habitantes, y aunque el porcentaje de población urbana se estima en un 75%, sólo el 30% reside en ciudades que superan el millón de habitantes.

El desarrollo de las economías nacionales en un reducido número de ciudades polariza el crecimiento territorial y estimula el círculo paralelo de atraso en las áreas rurales y en los sectores económicos primarios, en tanto se asiste a una economía no integrada y seccionada en términos de rendimientos y productividad.

Desde la perspectiva de un posible cambio en la dinámica territorial hacia el desarrollo nacional, no será posible ya distinguir fácilmente entre desarrollo rural y urbano. Mientras se conciba el desarrollo nacional a partir del crecimiento económico que señalan los indicadores del PIB per cápita, como tradicionalmente se ha hecho, sin contemplar en qué sectores económicos y en qué espacios y áreas subnacionales se basa este crecimiento, y a quiénes beneficia, se confundirá el desarrollo nacional con el desarrollo de las áreas y sectores económicos rurales y primarios, lo que impedirá ver con claridad las adversidades que encierran actualmente los vínculos entre lo rural y lo urbano.

Los enfoques de desarrollo rural, entonces, deberán enmarcarse en el contexto de una integración funcional entre sectores para identificar en qué dirección avanza la movilidad territorial y decidir el tipo de medidas que deben tomarse.

5.1.3 Función residencial de las áreas rurales

Las intensas migraciones, las labores del campo que consumen largos periodos de tiempo y el desplazamiento continuo de los trabajadores rurales —como consecuencia de la

agricultura migratoria, de la rotación de cultivos y de los ciclos periódicos de cosecha— a lugares alejados de su lugar de residencia convierten a muchas comunidades agrícolas en asentamientos “fantasmas”, carentes de infraestructura urbana y que dan la impresión de ser zonas deprimidas y sin vida.

Es necesario, entonces, dotar a las áreas rurales de infraestructura y servicios que contribuyan a hacer del lugar de residencia un sitio más acogedor; es decir, que la población no tenga que desplazarse grandes distancias para acceder a un servicio público. Salud, educación, vivienda, infraestructura son derechos de la población rural, y el Estado debe esforzarse por hacerlos cumplir. Y una de las vías es, justamente, consolidando mecanismos e instituciones que favorezcan la reestructuración rural.

5.2 Activos históricos y culturales

Los activos históricos y culturales son quizá el patrimonio más valioso con que cuentan los territorios rurales para estimular la reactivación y el desarrollo. No se trata de que las políticas públicas los reconozcan esporádicamente; es algo que debe valorarse de manera constante, pues son el elemento que define el arraigo de una sociedad. Al mismo tiempo contribuyen a darle realce a un mercado estético y de apreciación antropológica cada vez más buscado por consumidores de arte, tradición y belleza natural. Los activos históricos y culturales no son solo baluartes de la presencia de una comunidad en un determinado lugar, también son fuente de ingresos para su desarrollo.

5.3 Dimensión ambiental y valoración de los recursos naturales

En las áreas rurales, el entorno —los recursos naturales— no es simplemente un medio de subsistencia: ahí se localiza la construcción del imaginario y la cosmovisión de los pueblos. Por eso se les trata con respeto; porque ayudan a la población a sobrevivir, pero también porque son elementos que definen su cotidianidad. Lograr un equilibrio entre la función social y la función económica de la dimensión ambiental se convierte, entonces, en uno de los objetivos que la política de desarrollo territorial contempla como alternativa en el marco del ordenamiento territorial.

5.4 Factores sociales favorables a la vida rural

Los factores históricos y culturales anotados anteriormente son los que le brindan cohesión a una comunidad y la impulsan a luchar como un todo contra la adversidad. Este factor ha jugado un papel fundamental en la supervivencia de muchos pueblos y comunidades rurales que, aunque actualmente se encuentren prácticamente despoblados, se niegan a desaparecer.

Fortalecer elementos de arraigo hace posible la participación comunitaria en el medio rural en tanto tal participación no se conciba como ayuda, favoritismo o asistencia social. Tal participación forma parte de la vida cotidiana y es necesaria para la convivencia armónica y la supervivencia del pueblo, la comunidad o el lugar. Este hecho revela un importante potencial que podría orientarse para impulsar actividades con base en la reconstitución de procesos ancestrales favorecidos por mecanismos modernos de producción y comercialización, junto a otros distintos a los ya conocidos.

5.5 Procesos económicos emergentes

5.5.1 La agricultura: más allá del aspecto productivo

La agricultura representa sin duda la actividad que suele identificarse con el entorno rural, y las funciones asociadas a ella han representado, en la mayoría de los países de ALC, un elemento de cohesión social y de integración espacial. Sin embargo, la multifuncionalidad que se le reconoce hoy día a los espacios rurales está lejos de alcanzarse.

Lo rural no es únicamente función productiva y seguridad alimentaria. También hay que tener en cuenta otros servicios que se derivan de la agricultura. Servicios económicos, como el mismo comercio agrícola, que involucra a un importante sector de la población rural principalmente mujeres; o como el agroturismo, que en algunos sitios de la región latinoamericana se va perfilando como fuente alternativa de ingresos. Y servicios ambientales con valor económico, como el cuidado y proliferación de áreas verdes y la producción de oxígeno y absorción de CO₂.

5.5.2 La economía rural complementaria: lo agrícola y lo no agrícola

Aunque la agricultura sigue siendo una actividad importante dentro de las economías rurales del continente y, en algunas de ellas, es la actividad principal, están surgiendo otras actividades, no agrícolas, que también basan su quehacer en los recursos naturales, como el turismo (ecoturismo, agroturismo, turismo de playa, etc., además de las actividades de recreación que utilizan el paisaje y los recursos naturales), el mercado de servicios ambientales, de artesanías, y otros, que se entremezclan en un mismo territorio, donde muchas veces la separación entre lo rural y lo urbano se torna un tanto ficticia. El enfoque territorial del desarrollo contempla la dimensión multisectorial de las economías rurales y promueve un cambio estructural en donde la agricultura no sea ni más ni menos que un sector económico y una práctica social igual de importante a las que están en formación, enfoque que garantizaría una posible participación multidimensional del entorno rural, muy favorable para enfrentar los retos de la competitividad.

5.5.3 La competitividad territorial frente a la puramente empresarial o sectorial

La experiencia de los distritos industriales, desde Alfred Marshall hasta su evolución en el noreste italiano y en Estados Unidos, ha demostrado que la productividad no yace únicamente en los trabajadores individuales ni en las empresas, sino en factores del entorno. Son estos activos locales los que sostienen la productividad territorial sobre la que se discuten las posibilidades de desarrollo rural en sentido multisectorial amplio.

Si bien se reconoce que el sector primario agrícola ha perdido productividad en las últimas décadas y ha pasado a ser poco atractivo para la inversión, el enfoque territorial de desarrollo se propone reencontrar las bases que le otorgan competitividad, pero desde una óptica estructurada, que considere la heterogeneidad como un factor ventajoso para la productividad. En este sentido, algunos aspectos, como la ubicación, resultan tan ventajosos como las ventajas operacionales de muchas empresas. Además, habría que aprovechar el hecho de que hoy vuelve a reconocerse que “el agro” es un asunto clave para los países y los gobiernos de ALC, pues es una forma de vida sobre la cual se fundamenta la cohesión política de las naciones. Nuestros países reconocen el potencial del enfoque ampliado de agricultura (cadenas y territorios) porque muestra el dinamismo del sector, los enlaces con otros sectores económicos, y porque sirve de plataforma para articular procesos de crecimiento que responden a objetivos de cohesión social y territorial.

No debemos olvidar que el territorio es más que una empresa y más que un sector; es el ámbito donde tiene lugar la acción humana. Y las políticas y la institucionalidad también deben ver el ámbito rural como objeto del desarrollo nacional.

6 Recomendaciones

Es necesario formular políticas públicas que contribuyan a reforzar la institucionalidad y la organización de los territorios menos dinámicos, y que coadyuven a mejorar sus capacidades técnicas, administrativas, de organización social y de producción.

Las políticas públicas deberán formularse a partir, ya no sólo de la distribución espacial de indicadores económicos agregados, sino también a partir del reconocimiento de las capacidades locales y de las diferencias territoriales, a fin de promover una economía interna más dinámica. En este sentido, las políticas públicas deberían ser consecuentes con la promoción de estrategias de desarrollo económico que se ajusten a cada territorio y que, a través de una nueva institucionalidad, consideren a los actores locales como elementos capaces de definir su propio destino. La participación ciudadana se postula, desde esta óptica, como un elemento clave en el proceso de transformación.

La mejor forma de garantizar la interfuncionalidad territorial es construyendo o consolidando **redes** (sociales, productivas, empresariales, políticas, etc.) que sirvan de enlace entre los distintos niveles de gobierno (local, regional, provincial y nacional) y los agentes locales de desarrollo. La idea es integrar el mayor número posible de comunidades y generar competitividad a partir de economías de escala territoriales.

Hay ciertos elementos en la formación de las políticas públicas que deberán cambiar de manera sustantiva para hacerle frente a la situación de pobreza, a la falta de integración y al abandono que acusa el ámbito rural.

- Cambiar el énfasis de los enfoques de desarrollo: pasar de un enfoque que se centra en el crecimiento sin importar dónde se genera a otro en el que el bienestar social se genere sobre la base de la dinámica local como garantía de futuras redistribuciones sociales. La equidad social se erige como fortaleza de la nueva institucionalidad territorial.
- Las políticas que le apostaron al crecimiento de un cierto sector económico y de unas cuantas ciudades y territorios; es decir, las políticas centralizadas, e incluso las políticas rurales también centralizadas, deberán reformularse buscando la integración sectorial y territorial en condiciones de complementariedad, junto a la aplicación de políticas social y territorialmente diferenciadas.
- Tales políticas deberán garantizar la complementariedad intersectorial, promocionando elementos comparativos y de competencia sistémica, tanto naturales como socioculturales y productivos.
- En tal sentido, la descentralización, la transferencia de responsabilidades a los actores locales-rurales y la creación de asociaciones con la comunidad local caracterizarán los nuevos enfoques en la formulación de políticas.

Las políticas públicas deben formularse desde una perspectiva multisectorial y territorial que reconozca las diferencias y ventajas espaciales que garanticen una mayor

cobertura. En este sentido, las políticas sociales podrán jugar un papel fundamental en la promoción del desarrollo, no tanto ya desde el asistencialismo directo, sino principalmente desde la generación de **externalidades positivas**, tanto en servicios como en infraestructura de apoyo a la producción, en territorios actualmente deprimidos.

La protección de la naturaleza en el contexto del crecimiento y desarrollo de las zonas rurales es uno de los mayores retos que enfrentan las políticas públicas. Hay que reconocer las consecuencias perjudiciales de las malas prácticas agrícolas, de la producción pecuaria intensiva, del uso indiscriminado de agroquímicos, de los procesos de salinización y erosión (hídrica y eólica) y el efecto devastador de la agricultura de quema y otras actividades agropecuarias en la biodiversidad y los bosques tropicales. Al mismo tiempo, las propuestas de conservación de ecosistemas, biodiversidad, procesos naturales, paisajes de calidad estética y biológica (para soportar alternativas económicas como el turismo rural y ecoturismo) y de producción de recursos hídricos de buena calidad para el consumo doméstico e industrial, y de otros servicios ambientales, como el mejoramiento de los sumideros de carbono y la emisión de oxígeno, la protección contra las inundaciones, la purificación de aguas y aire contaminados y el equilibrio territorial, deberán reconocer que la degradación se presenta en un contexto socioeconómico devastado que le añade un alto grado de complejidad a la implantación de soluciones.

Repetimos, la promoción del desarrollo rural debe concebirse desde una perspectiva no tradicional, donde el concepto ampliado de ruralidad incorpore una gran variedad de actividades económicas (agropecuarias, forestales, pesqueras, agroindustriales y agroalimentarias, minería, energía, agroturismo y otras), y actividades de educación y salud, infraestructura, transporte, actividades financieras, entre otras. Es decir, no se trata únicamente de promover la inversión, sino también de consolidar el carácter integrador, vía encadenamientos, de los sectores agrícolas y no agrícolas, primarios y secundarios, así como del comercio y los servicios que surjan de la dinámica del mercado local. Por ello es factible promover estrategias de competitividad agroalimentaria respecto al manejo sostenible de recursos naturales renovables para el desarrollo social rural, considerando la modernización institucional y el desarrollo regional y municipal, el fortalecimiento de la infraestructura física y la integración económica subregional y regional.

Las políticas de promoción y conservación del patrimonio cultural son fundamentales para impulsar el desarrollo rural sostenible. El capital histórico y cultural del territorio no es solo un baluarte de su estancia en el lugar sino una fuente de ingreso y competitividad.

También es esencial que los gobiernos reconozcan las dificultades económicas y productivas que enfrentan las áreas rurales tradicionales para salir del círculo de pobreza. De mantenerse las relaciones interterritoriales actuales, en las que el ámbito rural aparece como un ámbito subordinado, tales dificultades no harán sino acentuarse. Lo mismo ocurrirá si el Estado continúa abordando el desarrollo con acciones coyunturales y enfoques de corto plazo. Se hace necesaria, entonces, una mayor participación promocional del Estado y el planteamiento de estrategias modernas que potencien la reconversión del desarrollo rural tradicional.

Finalmente, hay que insistir en que una condición necesaria para la reducción de la pobreza en el ámbito rural es **la cohesión social**. Los conflictos y la desarticulación social que generan los desplazamientos humanos y la permanente marginación constituyen factores que hacen difícil postular acciones de prosperidad en el medio rural. La gestión pública debe promover la responsabilidad compartida y desplegar estrategias de desarrollo asociadas a los activos locales y a la actividad económica tradicional; restituir el papel integrador de la agricultura, la agroindustria y los agronegocios; darle una dimensión positiva a la economía

rural no agrícola; fortalecer procesos encaminados a consolidar cadenas productivas e interterritoriales que contribuyan con el desarrollo de los territorios en que se localizan; promover programas de desarrollo que acojan la pluralidad de sectores, y fortalecer la visión de comunidad como eje fundamental de la integración rural.

Bibliografía

- Aregional.com. (2005). *Índice de competitividad sistémica ar de las Entidades Federativas, 2005*. México D.F. (Información disponible en www.aregional.com)
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2001). *Latin American Labor Markets in the 1990s: Deciphering the Decade*. Primer Seminario Técnico de Consulta Regional sobre Temas Laborales, Ciudad de Panamá.
- Banco Mundial. (2002). *Llegando a los pobres de las zonas rurales. Estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.
- Carpio, M J. (2002). *Desarrollo local en los espacios rurales*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- CEPAL. (2004). *Panorama Social de América Latina, 2003-2004*. Santiago, Chile.
- De Janvry, A; y Soudolet, E. (1996). *Household Modeling for the Design of Poverty Alleviation Strategies*. Working Paper No. 787, Department of Agricultural and Resource Economics, University of California at Berkeley, Berkeley, California.
- Diario Oficial de la Federación (7 de diciembre 2001). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable (Ley DOF 07-12-2001)*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ciudad de México.
- Dirven, M. 2004. El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina. *Revista de la CEPAL* 83, pp. 49-69.
- Echeverri, R. (2003). *La armonización del desarrollo rural con el desarrollo económico: ¿Soluciones globales o soluciones regionales?* Manuscrito no publicado, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, IICA, San José, Costa Rica.
- Echeverri, R; y Rivero, M. P. (2002). *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*. Ciudad del Saber, Panamá.
- Echeverri, R.; Rodríguez, A.; Sepúlveda, S. (2003). *Competitividad Territorial. Elementos para la Discusión*. Sinopsis No. 7-3003, Dirección de Desarrollo Rural, IICA, San José, Costa Rica.
- Echeverría, R. (Ed.) (2003). *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Escobal, J; Ponce, C. (2000). *Innovaciones en la lucha contra la pobreza rural en América Latina*. Documento preparado para la CEPAL para ser presentado en el Encuentro de Altos Directivos contra la Pobreza Rural, Santiago de Chile, 27 y 28 de enero.
- Escobal, J; Saavedra, J; Torero, M. (1998). *Los activos de los pobres en el Perú*. Documento de Trabajo 26, GRADE, Lima, Perú.

- Esser, K; Hillebrand, W.; Messner, D. y Meyer-Stamer J. (1994). *Competitividad sistémica: competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*. Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo. Documento disponible en <http://decon.edu.uy/ec2soc/Competitividad%20sistemica.doc>
- FAO (2002). *Assessment of the World Food Security Situation*. Committee on World Food Security, 28th Session, Rome, 6-8 June. Disponible en <http://www.fao.org/unfao/bodies/cfs/cfs28/CFS2002-e.htm>
- Gordillo, Gustavo, Alan De Janvry, Elisabeth Sadoulet y Jean Philippe Platteau (Editores) (2000). *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. UN – Wider Studies in Developments Economics Series. Oxford University Press, New York.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2004). *Situación y perspectivas de la agricultura y de la vida rural en las Américas*. San José, CR.
- Köbrich, C; Villanueva, L; Martine, D. (2004). *Pobreza rural y agrícola: entre los activos, las oportunidades y las políticas. Una mirada hacia Chile..* Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, Santiago, Chile.
- Miranda, B. (2003). *Capital Social, Institucionalidad y Territorios*. Sinopsis No. 5- 2003, Dirección de Desarrollo Rural, IICA, San José, Costa Rica.
- Reardon, T. (1998). *Agroindustrialization in intermediate cities in Latin America: Hypotheses regarding employment effects on the rural poor*. Documento presentado al IFPRI Workshop on strategies for stimulating growth of the rural non farm economy.
- SEDESOL (2001). *Programa para el Desarrollo Local, Microregiones*. Secretaría de Desarrollo Social, México D.F., México.
- Sepúlveda, S; Rodríguez, A; Echeverri, R; Portilla, M. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José, CR. IICA. Dirección de Desarrollo Rural Sostenible.
- Sepúlveda, Sergio; Rodríguez, Adrián y Echeverri, Rafael. (2003). *Territorios rurales: estrategias y políticas en América Latina*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Territorio, Desenvolvimento Rural e Democracia”. Fortaleza, Brasil.
- Silva, I. (2003). *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*. Santiago, CL, ILPES- CEPAL.
- Soja, E. (1971). *The political organization of space*. Association of American Geographers, Washington, D.C.
- Tejo, Pedro (2003). Obstáculos en la activación de los mercados de tierras de la región. En Pedro Tejo (Compilador) *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta* (pp. 433-452). Libros de la CEPAL No. 74 (Tercera Parte), Naciones Unidas/CEPAL/GTZ, Santiago, Chile.
- Trejos, R; Pomareda, C; Villasuso, J. (2004). *Políticas e instituciones para la agricultura de cara al siglo XXI*. IICA, San José, Costa Rica.

Capítulo XIV

Obstáculos en la activación de los mercados de tierras de la región

<i>Pedro Tejo</i>	433
1. Desarrollo del mercado de tierras.....	435
2. Problemas fundamentales del mercado de tierras	442
3. Cuestionamiento de las políticas relativas a la propiedad de la tierra	447