

Políticas e instituciones para el medio rural



Rafael Echeverri

SERIE CRISIS GLOBAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Políticas e instituciones para el medio rural

Rafael Echeverri Perico¹



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

¹Licenciado en Ciencias Políticas y experto en Población y Desarrollo. Se desempeña como Secretario Técnico del Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial (PROTERRITORIOS). Investigador y consultor internacional en el área de desarrollo. Ha desempeñado diversos cargos directivos en el sector público y académico de Colombia, en áreas de información, desarrollo sostenible, agricultura y desarrollo rural. Autor de libros y artículos especializados sobre diversos países de América Latina.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2009
El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio *web* institucional en <http://www.iica.int>.

Coordinación editorial: Rafael Trejos y Tania López
Corrección de estilo: Olga Patricia Arce
Diagramado: Zona Creativa
Diseño de portada: Ana Catalina Lizano
Impresión: Imprenta IICA, Sede Central

Las ideas y planteamientos expresados en este documento son propios del autor y no representan necesariamente el criterio del IICA.

Echeverri Perico, Rafael
Políticas e instituciones para el medio rural / IICA – San José, C.R.: IICA, 2009.
28 p.; 21.5 x 28 cm.

ISBN13: 978-92-9248-085-1

1. Desarrollo rural - políticas 2. Desarrollo rural – instituciones I. IICA II. Título

AGRIS
E50

DEWEY
307.1412

San José, Costa Rica
2009

Índice

Presentación	5
1. Introducción	7
2. Políticas orientadas al medio rural	9
2.1. Políticas para la producción	9
2.2. Tendencias de las políticas productivas agrícolas y sus instrumentos	10
2.3. Marco de gestión de las políticas agrícolas	13
2.4. La economía rural más allá de la economía agrícola	15
2.5. Política social	16
2.6. Desarrollo social rural	17
2.7. Desarrollo de los territorios rurales	17
2.8. Medio ambiente	18
2.9. Políticas macro	18
3. Instituciones para la gestión de políticas agrícolas y para el medio rural	21
3.1. Marcos normativos	21
3.2. Estructuras y organizaciones	22
3.3. Nuevos arreglos institucionales	22
3.4. Estructuras institucionales para la articulación de políticas	23
3.5. Arreglos para la gestión territorial rural	24
4. Perspectivas	25

Presentación

En el 2008 el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) inició un proceso de reflexión sobre la necesidad de revalorar la agricultura y la vida rural en las Américas, con base en su visión del desarrollo sostenible. Para ello se dio a la tarea de analizar temas críticos que permiten formular nuevas propuestas alternativas en un contexto internacional caracterizado por la alta volatilidad de los precios en los alimentos básicos.

Durante este proceso, se presentaron diversas crisis (de precios altos, energética y financiera) con alcances globales sin precedentes en la historia reciente. En el caso de la agricultura y el medio rural de las Américas, estos episodios marcaron un antes y un después en las prioridades de los gobiernos y en las estrategias de los países para enfrentar la recesión económica y sus implicaciones para el desarrollo, la seguridad alimentaria y el combate a la pobreza.

El análisis de este complejo contexto acumula desafíos de trasfondo, como el cambio climático, el incremento de la demanda de alimentos en países emergentes, la producción de bioenergía, los costos crecientes de los fletes internacionales, la especulación y la reducción de las reservas de alimentos, que tienen implicaciones para la institucionalidad agrícola y rural. Ese escenario revela la necesidad de revisar los enfoques tradicionales de las agencias de cooperación y financiamiento, así como la esencia de las medidas de política que adopten los países.

Con base en este proceso de análisis y reflexión, el IICA elaboró el documento titulado “Agricultura de América Latina y el Caribe: bastión ante la crisis mundial y motor para el desarrollo”, cuyo punto de partida fue repensar el modelo de desarrollo vigente y revalorar el papel de lo rural. Este proceso contribuyó, además, a la elaboración del Informe “Perspectivas de la agricultura y la vida rural: una mirada hacia América Latina y el Caribe”, como producto de una alianza entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el IICA. Este informe será presentado en la V Reunión Ministerial “Agricultura y Vida Rural” por realizarse en octubre del 2009 en Jamaica.

Como parte de este esfuerzo, también se elaboraron otros documentos de soporte que conforman la serie de publicaciones titulada: “Crisis global y seguridad alimentaria”.

Precisamente el documento “Políticas e instituciones para el medio rural”, elaborado por el consultor Rafael Echeverri, forma parte de esta serie, el cual fue expuesto en el “Taller Internacional de Expertos: Contribución de la agricultura y del medio rural al desarrollo sostenible y a la seguridad alimentaria en el nuevo contexto internacional”, organizado por el IICA en julio del 2008.

También forman parte de esta serie otros estudios realizados por especialistas calificados, quienes han plasmado en sus escritos diversas alternativas para el mejoramiento de la agricultura y el medio rural. Toda la serie también está disponible en el sitio *web* www.iica.int para su consulta en versión digital.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rafael Trejos', enclosed within a large, stylized circular flourish.

Rafael Trejos
Director Encargado
Unidad de Modernización Institucional-IICA

1. Introducción

Las diversas perspectivas de la crisis alimentaria generan que este sea el tema principal en la agenda de las instituciones responsables para abordar posibles soluciones y aprovechar la diversidad de instrumentos y la amplísima red de actores sociales y agentes de desarrollo involucrados. Se abre una oportunidad para la revisión de los escenarios de gestión que deberán establecer una ruta para su abordaje.

La complejidad del medio rural es uno de los mayores desafíos de los ministerios de agricultura de la Región, de donde surgen permanentes debates sobre la naturaleza de las políticas y estrategias de intervención.

El presente artículo busca explorar las tendencias que marcan las políticas e instituciones que han creado un entramado de organizaciones, marcos normativos y estrategias de intervención, cuya evolución ha ido redibujando el mapa de responsabilidades y competencias institucionales y delineando una reforma siempre inconclusa.

En primera instancia, se revisan las áreas de intervención y las políticas que las acompañan, para luego analizar el tipo de evolución en las

instituciones que se ha creado o reformado. Se trata de establecer las tendencias que moldean la naturaleza de las estrategias políticas para el medio rural.

Posteriormente se muestra cómo estos objetivos pueden no ser convergentes y están sometidos a escenarios de presiones e intereses políticos en conflicto, que elevan la importancia de modelos de negociación basados en la conciliación de intereses, antes que en la imposición tecnocrática de estrategias. En síntesis, las políticas públicas para el medio rural demandan una alta dosis de pragmatismo político, muchas veces ausente en los análisis sectoriales que buscan un cierto ascetismo imposible de lograr.

Al abordar un intento de taxonomía de las intervenciones referidas al entorno rural, se pueden identificar por lo menos cuatro tipos de políticas que obedecen a propósitos diferentes, aún cuando estén altamente interrelacionadas: a) las de carácter sectorial económico, centradas en la producción; b) las sectoriales sociales; c) las transversales de carácter territorial; d) y las macro. Estas varían en materia, objeto y estructura institucional, pero las cuatro tienen impactos que se cruzan y en muchas ocasiones se neutralizan entre sí.

2. Políticas orientadas al medio rural

2.1. Políticas para la producción

La política agrícola es el eje central de las estrategias de producción del medio rural, como fundamento de su responsabilidad y de los instrumentos de gestión de los ministerios de agricultura. Ha cubierto igualmente la mayor parte de la agenda del Instituto Interamericano de Cooperación de la Agricultura (IICA) a lo largo de su historia. Con diferentes matices, todos los países comparten el mandato público de garantizar la producción de alimentos de acuerdo con criterios de seguridad alimentaria y de uso sostenible de los recursos naturales.

El punto central de la presente reflexión es la dualidad que marca las estrategias de política pública en el campo de la producción. El sector agrícola enfrenta una enorme heterogeneidad de productores que hace que la empresa rural tenga diversidad de interpretaciones y clasificaciones. Sin embargo, aquí se destaca la divergencia existente en la orientación de las políticas que distinguen el llamado agronegocio de la agricultura familiar. Este debate consuetudinario ha generado enormes dificultades a las políticas públicas del sector, cargadas de enormes costos y presiones políticas. Sin embargo, los dos casos son empresas, desde la perspectiva económica, con diferencias en el acceso a activos productivos más que en su tamaño.

Así pues, existe una mezcla de interpretaciones sobre lo que debería ser la política productiva agrícola, por considerar estas dos categorías extremas que podrían clasificarse en dos básicas:

a. Algunos consideran a la empresa rural como una, dentro de la cual se encuentra una tipología diferenciada que incluye desde los pequeños productores de subsistencia, hasta las grandes empresas exportadoras, las cuales requieren estrategias económicas diferenciadas con mecanismos de intervención adecuados a cada uno de los

tipos de empresa y a los diferentes objetivos específicos de competitividad.

b. Otra posición, probablemente la dominante, interpreta a la empresa agrícola mediana y grande dentro de estrategias de desarrollo económico productivo y a las empresas pequeñas y de agricultura familiar como parte de la política social.

Esta diferencia, no siempre explícita, está en el corazón de las dificultades de muchas estrategias que no se sinceran y terminan en una mezcla perniciosa de discurso productivista con instrumentos asistenciales, que han mostrado un verdadero fracaso si se analiza la relación costo-beneficio de la inversión pública. Esta es una de las manifestaciones de las dificultades de diferenciación de las políticas de intervención en el medio rural.

En este escenario dual, las estrategias de intervención pública, con el propósito de promover y apoyar la eficiencia económica y la competitividad, se encuentran frente al escenario político de intereses y presiones sectoriales, lo cual es característico del sector agrícola en todos los países del mundo. La agricultura sirve de bandera para toda suerte de transferencias privadas, de protección y de intervenciones públicas distorsionantes. Las más importantes se presentan en los países más desarrollados, donde esquemas de subsidio han establecido una actividad económica en muchos casos especulativa y rentística.

Nuestros países no están exentos y la política pública se enfrenta a las presiones políticas de grupos de interés para orientar los instrumentos hacia modelos rentísticos que han restringido los logros y avances en competitividad y eficiencia. Sin embargo, esta captura de rentas adquiere otra expresión por tratarse de pequeños agricultores, donde las transferencias se convierten en asistencialismo.

Rentismo en los grandes y asistencialismo en los pequeños: son dos caras de una de las mayores limitantes de la eficiencia en las políticas agrícolas.

El neoliberalismo radical de los años ochentas y noventas de muchos de nuestros países compartían este diagnóstico e interpretaron que el camino sería reducir la intervención pública y dejar que el mercado se encargue solo de cumplir con su papel de asignador de recursos. Pero las estrategias demostraron ser simplistas al desconocer las enormes imperfecciones de los mercados y al subestimar el papel que le corresponde al Estado en la dirección de la economía.

La tendencia actual muestra un replanteamiento de la intervención pública hacia modelos más eclécticos que combinan diversas modalidades y mantienen fuertes presiones de orden político sobre las decisiones públicas, pero que han desarrollado mecanismos institucionales que buscan responder a este contexto, como se verá más adelante.

2.2. Tendencias de las políticas productivas agrícolas y sus instrumentos

La producción agrícola está marcada por estrategias que buscan el incremento de la productividad y por esta vía la competitividad. Los objetivos de estas políticas se basan en principios de eficiencia económica, de intervención pública para la corrección de imperfecciones en los mercados, de atracción a la inversión privada y de consolidación de las agroempresas. Las acciones más importantes tienen relación con el acceso a activos productivos, la innovación, el desarrollo empresarial y el comercio agrícola.

En este grupo de políticas está presente, de forma privilegiada, el criterio de eficiencia, de optimización de las ventajas comparativas nacionales y de la competitividad de las empresas, tanto en contextos de mercados nacionales como internacionales. Las políticas de acceso a activos productivos giran en torno a mercados de tierras, financiero, laboral y agua,

todos ellos como componentes de las funciones de producción de los agronegocios. Desde los años noventas, son muy explícitos los objetivos para el logro de la eficiencia productiva y la competitividad.

Los instrumentos de intervención en este campo no han evolucionado significativamente en los últimos años, a pesar de avances en algunos de ellos. La principal evolución se centra en la productividad como un objetivo fundamental, la cual reemplaza la obsesión por el ingreso. Esto ha permitido realizar ajustes en la canasta de instrumentos. Con base en este marco de referencia, interesa analizar algunas de las evoluciones más destacadas.

En el campo del financiamiento, se advierte una tendencia a mejorar el acceso, tanto en disponibilidad de recursos, estructura institucional e innovación como en productos financieros y mecanismos de aval. Esto ha desplazado en muchas partes la primacía de instrumentos de subsidio a las tasas, por programas de garantías, seguros, créditos asociativos y estrategias de apoyo a la capitalización rural. A pesar de ello, esta sigue siendo una asignatura pendiente, que se refleja en la baja cobertura del financiamiento institucional. Algo similar ocurre con el tema de la inversión, que requiere de modelos de incentivos más efectivos. Hay sectores agropecuarios que forman parte de las áreas más modernas de las economías de varios países de la Región, con la introducción de mecanismos de bolsas agropecuarias, titularización de la producción, entre otros mecanismos de inversión.

En el campo del acceso a la tierra, se advierte una clara pérdida de preponderancia de los programas de reforma agraria, sean estos por la vía del reparto o del mercado de tierras. La concentración de la tierra, cuyo sentido político es innegable, tiende a verse como un mal necesario del modelo de eficiencia económica. Este debate se ha diluido en un debilitamiento notorio de las estrategias de reforma, frente a otras alternativas de acceso que ha impuesto la competitividad simple de las empresas rurales.

Hay países que incluso cuestionan la lógica y eficiencia productiva de la distribución de la tierra y prefieren modelos de concentración basada en el gran agronegocio generador de empleo y de encadenamientos. No es un tema menor, dado que los modelos de reforma agraria en la Región han mostrado resultados precarios en términos de productividad y competitividad, lo que hace que sean pobremente valorados por las políticas productivistas. Sin embargo, un análisis más profundo no puede dejar de lado el impacto económico de la estabilidad y gobernanza que se desprenden de las reformas agrarias, por ejemplo del reparto agrario que vivió México en la década de los cuarentas.

El desarrollo tecnológico y los sistemas de innovación son factores determinantes de casi todos los objetivos de productividad, reconversión productiva y ajuste de la oferta agrícola a las exigencias cada vez mayores por calidad y diferenciación de productos, a los objetivos ambientales asociados a la producción y, en general, a la real factibilidad de la competitividad agrícola de nuestros países. Sin embargo, hay una extensa distancia entre el discurso, la evolución de la inversión y el desarrollo institucional en este campo.

La tecnología como bien público ha perdido preponderancia a diferencia de lo que ocurre con los países desarrollados y emergentes exitosos, donde el modelo de desarrollo en innovación como bien público predomina y los niveles de inversión son, de lejos, superiores a los dedicados en la Región. Hay campos como la investigación básica y estratégica donde los mercados privados de tecnología no proporcionan respuestas. Sin duda, uno de los aspectos más preocupantes del espectro de las políticas públicas sectoriales es la tendencia a reducir la intervención del Estado en la provisión de bienes públicos tecnológicos.

No está clara en las estrategias de investigación y desarrollo la diferencia de la tecnología entre bienes públicos estratégicos, bienes semipúblicos que interesan a sectores específicos con

capacidad de financiamiento de sus propios requerimientos y los paquetes tecnológicos como bienes privados apropiables. Esto crea un escenario de largo plazo donde, salvo unos importantes sectores de gran desarrollo, la agricultura se enfrenta a una baja competitividad ante otros países que han apostado a altas inversiones en estas estrategias. El acceso a tecnología se convierte, de esta forma, en uno de los más importantes factores de inviabilidad de las estrategias de productividad y competitividad.

Una de las políticas que mantiene la vigencia de la intervención pública es aquella que se relaciona con la sanidad, la cual es considerada como un bien público de incuestionable importancia; por ello se mantiene en el centro de las políticas públicas sectoriales. Es la estrategia que menores cambios ha experimentado en los procesos de reforma que han afectado el sector. La tendencia más destacable en esta área es la internacionalización de las preocupaciones sanitarias, que llega a considerar los sistemas de sanidad como bienes públicos internacionales con estructuras institucionales que involucran verdaderos sistemas multinacionales de gestión.

Cada vez es mayor la valoración que se le asigna a la información como un factor determinante de la competitividad y de las posibilidades de acceso, permanencia y profundización de los mercados agrícolas. Sin embargo, esta es una de las áreas menos desarrolladas, pero en ellas cada vez son mayores las demandas por la información como un bien público, lo cual debería ser prioridad en las políticas. El conocimiento de los mercados es una condición básica para la inserción en mercados competidos, pero los sistemas de información sectoriales de la mayor parte de los países de la Región son en extremo precarios.

Por otra parte, la infraestructura productiva sigue siendo un aspecto central de las políticas sectoriales, con significativas intervenciones públicas en el financiamiento de bienes públicos para el transporte, dirigidas a mejorar el acceso a mercados, almacenamiento, cadenas de

frío, centros de acopio, plataformas de distribución, entre otros. En este aspecto, el desafío mayor está determinado por la capacidad de respuesta a las condiciones reales de los mercados o de las posibilidades de competitividad.

La Región ha visto una transformación en cuanto a la infraestructura productiva; sin embargo, son múltiples las evaluaciones negativas de estas inversiones, principalmente porque han sido aplicadas en ausencia de verdaderos proyectos económicos productivos. Por ello la tendencia actual es condicionar estas inversiones a planes de negocios, estrategias territoriales o de cadenas productivas, de forma que las inversiones en infraestructura estén claramente vinculadas con objetivos contrastables de competitividad y eficiencia económica. Existen experiencias que muestran que cambios en las estrategias de inversión en estos bienes pueden proporcionar resultados de enorme impacto positivo sectorial y territorial.

El agua, por su parte, constituye un caso particular en la infraestructura y acceso a activos productivos en la agricultura. Junto con el suelo, conforman los factores básicos de la producción agrícola sometidos a condiciones de localización, escasez y deterioro, que hacen que las estrategias de conservación, protección y acceso se conviertan en factor determinante del potencial sectorial. El agua es uno de los mejores ejemplos de la discusión sobre la importancia de los bienes públicos en las políticas.

Los modelos de gestión de sistemas de adecuación de tierras para procesos productivos vienen desarrollando modelos de cogestión pública - privada que aún no logran romper el déficit de inversión existente, el cual se refleja en la baja proporción de suelo con desarrollo de proyectos de adecuación. Este es un tema de política pública que se asocia con temas estructurales como cambio climático y medioambiental en general.

En las estrategias de comercialización, se puede apreciar con mayor claridad el papel de los

bienes públicos, en la construcción de escenarios de competitividad y de aprovechamiento de oportunidades que ofrecen los mercados integrados. Las condiciones de libre competencia en los mercados, de acceso a información, de condiciones de transparencia o de protección frente a condiciones privilegiadas de algunos agentes económicos son fundamento de la lógica de intervención pública en el mercado. Las intervenciones son principalmente de tipo institucional, pero se entiende que las condiciones en que se realizan las transacciones comerciales deben contar con bienes públicos institucionales por los cuales debe velar el Estado.

La libre competencia es una condición que se diluye en consideraciones teóricas y políticas, como un desafío central de las políticas públicas. La intervención pública en la realidad de los mercados con las enormes asimetrías entre actores, con posiciones monopólicas o monopsonicas en los mercados de insumos o en los sistemas de distribución y comercialización, son responsabilidad del sector público que debería garantizar un escenario no distorsionado, el cual permita que las señales de los mercados realmente orienten la eficiencia en asignación de recursos.

Es oportuno distinguir las estrategias de comercialización de aquellas que buscan la prevalencia de mercados libres. El principal problema que manifiestan los productores agrícolas es la comercialización, expresada en las dificultades que tienen para colocar su producción en mercados a precios adecuados. A estos problemas se ha respondido con múltiples esquemas de intervención directa en el mercado, con mecanismos que van desde precios de garantía, que no han desaparecido, hasta intervenciones comerciales directas del Estado.

Esto entraña una confusión típica en los análisis de políticas agrícolas, ya que se asume que la comercialización es el problema, cuando en realidad es tan solo el momento en el que se evidencian las dificultades que se generan por condiciones originadas en ineficiencias

tecnológicas, baja dotación de factores, precaria información, baja calidad o condiciones sanitarias, entre otras. La presión política por intervenciones en la comercialización es uno de los desafíos más sensibles que las autoridades sectoriales deben enfrentar.

2.3. Marco de gestión de las políticas agrícolas

Más allá de las metas, objetivos y alcances específicos de las políticas sectoriales agrícolas, existe un marco donde ellas adquieren un carácter particular que obliga a que sean vistas como componentes de una canasta o portafolio de políticas. Este marco se refleja en los enfoques e incluso ideologías que hay detrás de una estrategia política sectorial.

Si bien cada una de las políticas mencionadas tiene un sentido en sí misma, cuando se miran en conjunto se encuentran diferencias significativas en su prioridad, los montos de recursos asignados y la cobertura. Sin excepción, todos los países manejan un paquete similar de instrumentos, pero el peso de cada uno en la política en su totalidad varía de forma significativa. Son múltiples los factores que determinan esos rasgos, pero a continuación se destacan cuatro aspectos que parecen determinantes: a) la visión de agenda internacional; b) las metas de reconversión productiva; c) la posición frente a factores de multifuncionalidad de la agricultura; y d) el concepto de competitividad dominante.

- **Visión de agenda internacional**

La agenda interna establece el paquete de medidas adquiridas por un país para enfrentar las oportunidades y amenazas que surgen de los acuerdos comerciales, los cuales aumentan la exposición de su agricultura a los mercados internacionales. Desde el punto de vista sectorial, la agenda interna es mucho más importante que las negociaciones comerciales propiamente dichas, las cuales están afectadas por otras consideraciones que se escapan a la política sectorial, como se analiza más adelante.

La responsabilidad de las autoridades del sector es encontrar un balance en los instrumentos de intervención en correspondencia con las modificaciones producidas en las condiciones de los mercados agrícolas, como consecuencia de ventajas comparativas y posiciones competitivas.

Una de las características de la agenda interna es su necesidad de contar con perspectivas de largo plazo que den cuenta de los posibles escenarios de mercado de acuerdo con las condiciones de intercambio internacional. Además, deben responder adecuadamente con la provisión de bienes públicos que adecuen las estructuras productivas a las condiciones de desarrollo de los mercados.

Según el grado de exposición internacional de los países, estas agendas internas se ajustan y contribuyen a darle coherencia a la política sectorial integral. Sin embargo, esta agenda no siempre es tan clara. Es prioritario el desafío de las autoridades sectoriales para interpretar el entorno, diseñar, proponer y negociar una agenda con los agentes económicos, ya que enfrentan un escenario político de intereses y presiones que condicionan su eficiencia. Particularmente, se evidencia la pérdida de grados de libertad de las autoridades nacionales para el manejo discrecional de los instrumentos y modalidades de intervención, ahora condicionados por compromisos internacionales adquiridos en acuerdos obligantes.

En síntesis, las políticas productivas sectoriales adquieren sentido real si están enmarcadas en una agenda integral que le proporcione sentido y direccionalidad a la política pública. Por ello el tema de políticas está tan vinculado con las negociaciones comerciales, pero se espera que dejen de ser vistos como instrumentos de política aislados, como el árbol, sino integrados dentro de una agenda de largo plazo, como el bosque.

- **Metas de reconversión productiva**

Otro aspecto que determina un marco para las políticas se relaciona con la estructura productiva agrícola de un país o de sus regiones. El aprovechamiento de las ventajas comparativas de una economía rural está determinado por la capacidad de su aparato productivo para adecuarse a las condiciones de los mercados, lo cual se expresa en movilidad de factores dentro de patrones de reconversión productiva.

La focalización y prioridad de las políticas varía de acuerdo con las estrategias de especialización o diversificación de la producción. Son múltiples las razones por las cuales se requiere reorientar la producción y generar dos áreas determinantes:

- a. Mecanismos que permitan interpretar y reaccionar frente a los cambios en los escenarios de mercado.
- b. Ajuste de los instrumentos a las condiciones de dichos cambios. Sin duda este es uno de los aspectos más débiles de las estrategias públicas, donde se mezclan intereses subsectoriales con estructuras institucionales provistas de precarias capacidades para orientar procesos de transformación productiva.

- **Posición frente a factores de multifuncionalidad de la agricultura**

En la interpretación de los fundamentos de una política pública agrícola, adquiere especial significado la visión de la agricultura en el desarrollo integral de la sociedad y no exclusivamente del medio rural. La agricultura, como ningún otro sector, tiene valor por razones que van más allá de la misma producción agrícola. Los enlaces de la agricultura con el resto de la economía han sido objeto de complejas discusiones que buscan la valoración del sector más allá de su aporte inmediato en términos de producción pri-

maria. Incluso se reconoce que la agricultura tiene enormes implicaciones en la ocupación territorial, en la conservación ambiental, en la preservación de la cultura, en la gobernanza o en el logro de la equidad.

Todos estos aspectos han sido denominados con precisión como multifuncionalidad por parte de los países desarrollados. Apoyados en esta determinación, logran justificar los enormes subsidios que le asignan a la producción primaria. Este tema está sujeto a fuertes discusiones; sin embargo, predomina en las políticas de muchos de los países de la Región, quienes justifican y defienden las políticas explícitas y activas para el sector. Lo cierto es que la aplicación y orientación de los instrumentos de política están relacionadas de forma clara con la percepción de la sociedad, en general, y del Estado, en particular, sobre las contribuciones de la agricultura al desarrollo de sus naciones. Con este criterio es posible establecer marcadas diferencias entre el rasgo distintivo de la política sectorial.

- **Concepto de competitividad dominante**

La competitividad, independientemente de los debates existentes detrás de su interpretación y de su aplicación como orientadora de la política, tiene diferentes efectos según su significado en el marco de desarrollo. En escenarios de economías capitalistas, como las que se imponen en la casi totalidad de países de la Región, la competitividad es un propósito obligado, ya que es el puente de acceso o inserción a los mercados.

Sin embargo, la comprensión de la competitividad no es homogénea ni representa lo mismo en diferentes marcos de análisis o ideologías. Por ejemplo, en un marco de políticas neoliberales radicales, la competitividad se ha entendido de forma restringida a la empresa por su capacidad de mantener altas rentas privadas, lo cual la limita a la eficiencia productiva. En esta dirección, se

privilegiaron herramientas de política y estrategias que se centraban en el incremento de la capacidad empresarial, el acceso a activos productivos y la visión de mercados.

Pero la competitividad ha tenido también una interpretación menos privada y restringida a la empresa, donde se destaca la denominada competitividad sistémica basada en las ofertas de bienes públicos que ofrecen un determinado espacio económico para el desempeño de las empresas allí localizadas. Esta visión atiende más a la competitividad como un tema estructural que promueve políticas públicas más generales de mayor alcance y cobertura.

Finalmente se han introducido otros conceptos de competitividad que parten del reconocimiento de empresas exitosas en los mercados localizadas en territorios eficientes, con amplia oferta de externalidades positivas a las empresas. Esto determina la competitividad empresarial y la competitividad sistémica, no como fines sino como medios para la generación de rentas sociales localizadas en estos mismos territorios.

De acuerdo con esta visión, la política pública no puede limitarse a garantizar las rentas privadas en esquemas de eficiencia económica. Su principal responsabilidad es garantizar que el aparato económico genere rentas y riqueza social en los espacios donde tiene influencia. Esto se ha denominado competitividad territorial, íntimamente ligada al concepto de multifuncionalidad.

2.4. La economía rural más allá de la economía agrícola

Hasta aquí se ha dirigido la atención hacia las políticas productivas para la agricultura; sin embargo, la realidad del medio rural indica una enorme diversificación de fuentes de ingreso y de inversión. En la casi totalidad de los países de la Región, más del 50% del ingreso de la población rural proviene de actividades no

agrícolas, cerca del 70% en el caso de México. Esto genera enormes implicaciones en las políticas de desarrollo económico del medio rural, que hacen que sea una agenda diferente del desarrollo económico de la agricultura.

Particularmente el IICA se ha preocupado por los encadenamientos de la agricultura. Ha destacado los enlaces hacia atrás y hacia adelante en cadenas de valor agregado y ha demostrado que la visión restrictiva de considerar solo la actividad primaria de la agricultura genera la pérdida del verdadero papel del sector.

Más allá de estos encadenamientos intersectoriales, el medio rural posee sectores no encadenados de otra forma. Construcción, servicios, industria, comercio, minería, servicios ambientales son algunos de los sectores que complementan las economías rurales, las cuales no pueden estar ausentes de una estrategia de desarrollo del medio rural. Sin embargo, se carece de políticas de la misma jerarquía y especificidad que las agrícolas para estos otros sectores existentes en el medio rural.

Esto conduce a la inquietud sobre la importancia de estrategias y políticas de carácter multisectorial que cubran los sectores económicos complementarios de estrategias con alta exigencia de articulación.

Es conveniente referirse a un aspecto económico de gran significado en la construcción de los espacios rurales, el cual se relaciona con el efecto de localización poblacional que tienen los diferentes sectores productivos. Hay sectores con claros efectos sobre la localización de la población, como aquellos que están ligados a los recursos naturales que, por ser fijos, determinan patrones de localización: este es el caso de la agricultura. Otros sectores, como la industria o los servicios, tienen otros patrones de localización. Por esta razón, a pesar de que la agricultura pierda participación en la producción total, nacional o regional, sigue siendo el soporte o el principal factor de localización del resto de sectores económicos con asiento en el medio rural.

Por ejemplo, los servicios personales o de construcción de vivienda no mantienen encadenamientos con cadenas de valor agrícolas, pero la población localizada por la agricultura crea la demanda de estos bienes y servicios en esos lugares.

De esta forma, la agricultura continúa siendo un eje en la vida económica del mundo rural, pero no es determinante de la inversión ni del ingreso. Es por ello que las estrategias de desarrollo (económico) rural deben ser multisectoriales, pero articuladas a lógicas de localización referidas a factores espaciales.

2.5. Política social

Las preocupaciones sobre acceso de la población rural a condiciones adecuadas de desarrollo se definen por las oportunidades de integración a las dinámicas económicas y al desarrollo de capacidades y capitales para alcanzar su aprovechamiento. Esta agenda incluye temas como la pobreza, la exclusión, el acceso a activos productivos por parte de la población rural, los mercados laborales, la seguridad social, la educación, la salud, la vivienda y otros aspectos del desarrollo social.

Este es el componente denominado, imprecisamente, desarrollo rural, que formó o forma parte de los ministerios de agricultura, pero que cada vez más países consideran parte de sus agendas de desarrollo social. Tradicionalmente ha significado uno de los más difíciles objetivos de política para los ministerios de agricultura, dadas las limitaciones sectoriales de sus instrumentos de intervención frente a una clara demanda multisectorial y multidimensional.

La primera inquietud que trae este escenario de políticas públicas para el desarrollo (social) rural es el relativo a la dualidad, ya mencionada, de los tipos de productores agrícolas y rurales en general. Es común que las estrategias económicas productivas para pequeños productores y agricultores familiares no sean tratadas dentro de las estrategias sectoriales

responsables de la producción agrícola, sino dentro de esquemas de política y de institucionalidades independientes, lo que se traduce en fuertes presiones para separar los objetos de política. Incluso muchos países cuentan ya con ministerios de agricultura que se orientan hacia la gran agricultura comercial, entendida como excluyente de pequeña agricultura.

Luego de reconocer la especificidad de cada uno de estos segmentos, aún no queda claro que los grandes deban ser atendidos con políticas económicas productivas y los pequeños con estrategias de orden social. Esta discusión no es fácil por las enormes implicaciones ideológicas que involucra, pero es necesario considerarla para comprender muchas de las diferencias de enfoque y énfasis en la aplicación de instrumentos de política.

Por otra parte, el tema de la viabilidad de las pequeñas explotaciones agrícolas que incorpora la agricultura familiar constituye un tópico central de la política sectorial, cuyas experiencias han demostrado importantes incoherencias entre las estrategias implementadas y la credibilidad o convicción que las acompañan. Un tema no resuelto es la declaración de viabilidad de la agricultura familiar. A pesar de los múltiples ejemplos de casos exitosos de pequeños productores, estos no pasan de ser eso, ejemplos. No es común la existencia de políticas que realmente logren impactos generalizados, de amplia cobertura, que haya establecido modelos sostenibles basados en pequeña producción. Este tema se diluye frecuentemente en discusiones políticas y promesas no realizadas.

Se ha evidenciado que la pequeña producción tiene enormes oportunidades cuando es atendida con estrategias basadas en modelos de asociatividad, conjuntos aglomerados de producción, dentro de encadenamientos y con enfoques de carácter territorial. Sin embargo, estas estrategias se ven amenazadas por la persistente idea de tratar el problema de los pequeños productores como estrategias sociales o asistenciales.

2.6. Desarrollo social rural

Además de los componentes económicos del desarrollo y de las condiciones de base productiva, las políticas para el medio rural implican estrategias para atender el desarrollo social de los pobladores del campo. Más allá de las consideraciones productivas, hay una demanda para la atención a las condiciones de pobreza, desigualdad, marginalidad y discriminación de la población rural.

Las brechas regionales y particularmente las urbano-rurales establecen una agenda que otorga prioridad a las estrategias de carácter social. Sin embargo, las políticas de desarrollo social rural poseen un carácter multisectorial más allá del avance productivo de los pequeños productores, pues incorporan estrategias para el mejoramiento de la infraestructura, educación o salud, seguridad, programas de vivienda o la atención de otros componentes de desarrollo integral.

Esta política social supera las estrategias de desarrollo económico productivo e involucra políticas de naturaleza muy diferente. Esto subyace a una de las mayores preocupaciones de las metas de atención de la pobreza rural, cuando son asumidas por la institucionalidad sectorial agrícola en la mayoría de los ministerios de agricultura de los países de la Región. Aunque estas instituciones cuentan con instrumentos de carácter productivo, no disponen de ninguna competencia en estrategias sociales, lo que las obliga a generar esquemas de coordinación y articulación que las tradicionales estrategias de desarrollo rural no han logrado consolidar.

La pobreza rural requiere de estrategias multisectoriales, de las cuales el desarrollo económico agrícola es una de las más importantes, pero definitivamente no es la determinante.

Desde la perspectiva económica, la pobreza es carencia de capacidades, exclusión y baja dotación de activos que se refleja en bajos ingresos y consumo; desde la perspectiva política,

corresponde al déficit democrático, discriminación, indiferencia y la no garantía de derechos fundamentales. Para superarla, se requieren estrategias políticas convergentes, primero sociales y luego económicas.

2.7. Desarrollo de los territorios rurales

Las consideraciones desarrolladas anteriormente revelan la emergencia de una nueva generación de políticas rurales de carácter territorial. Son modelos paradigmáticos los casos de México, Guatemala y Brasil. Estas políticas se caracterizan por establecer el espacio como objeto de intervención, integradas todas las esferas: económica, social, ambiental, política y cultural. Asimismo, el desarrollo rural supera su sentido exclusivamente de política agrícola o de política social para convertirse en políticas integrales, donde la convergencia, coordinación y articulación de políticas sectoriales se constituye en la esencia de estrategias de gestión.

La visión de territorio rompe la dualidad entre lo urbano y rural e incorpora los continuos espaciales como esencia de relaciones funcionales que reflejan con mayor fidelidad las dinámicas de intercambios que se realizan entre estos espacios. De esta forma, el sentido del desarrollo territorial reemplaza el desarrollo rural. Sin embargo, el enfoque territorial no sustituye las estrategias sectoriales, sino que les ofrece un espacio de concurrencia que beneficia el impacto de cada una de ellas en modelos de integración.

Por otra parte, las políticas de enfoque territorial tienen otros escenarios fuera del sector agrícola y rural, ya que están vinculadas con la descentralización y el ordenamiento territorial que corresponden a estrategias macro de desarrollo de la gestión pública. Esto pone en contacto e interdependencia las estrategias de desarrollo agrícola y rural con las transformaciones y reformas del Estado en su expresión territorial.

Las políticas de ordenamiento territorial que definen las competencias y recursos de los diferentes niveles territoriales son marcos de

política de carácter orgánico, es decir, normas superiores que definen la institucionalidad y establecen niveles subsidiarios a las políticas sectoriales. Son de la misma naturaleza las políticas e institucionalidad para el planeamiento de los modelos de gestión de los territorios rurales. Así pues, los modelos de gestión territorial del desarrollo rural están determinados por políticas de mayor jerarquía que deben supeditarse.

Estas nuevas políticas rurales de enfoque territorial se centran en temas más estructurales de la evolución del Estado, como ocurre en Estados Unidos o España, donde las estrategias de desarrollo rural se soportan en modelos territoriales altamente descentralizados.

2.8. Medio ambiente

La otra dimensión que determina el mundo rural se relaciona con el medio ambiente: el manejo, uso sostenible, conocimiento y conservación de los recursos naturales. El patrimonio ambiental de nuestros países es un tema casi exclusivamente rural, el cual ha sufrido profundos cambios en su valoración social y, en consecuencia, de los modelos políticos e institucionales para su administración y gestión. Hasta hace poco más de una década, este tema formaba parte de los ministerios de agricultura. En casi todos los países ha sido trasladado a ministerios independientes con enorme influencia y protagonismo en el mundo rural.

En relación con el medio ambiente y el entorno rural, hay tres aspectos que deben destacarse:

- a. La contabilidad de la economía rural normalmente excluye los componentes asociados al patrimonio ambiental reflejados en las cuentas ambientales, los cuales evidencian la degradación y agotamiento de recursos naturales. Su valoración ha variado de forma dramática las consideraciones económicas sobre el sector rural.

Las políticas ambientales utilizan diferentes tipos de estrategias que condicionan cada

vez más las actividades poblacionales, productivas y de intervención en el medio rural. Un ejemplo claro de ello son las políticas de bosques, agua, biodiversidad, zonas de protección, parques naturales, manejo de especies, recursos genéticos o manipulación del germoplasma, entre otros temas que cuentan con intervención pública.

- b. Las condiciones de la producción en términos de impacto de la actividad agrícola sobre los recursos conducen a estrategias de promoción o de control hacia la producción limpia y a considerar temas como la capacidad de carga o resiliencia de los ecosistemas. Entre estos modelos se encuentra la agricultura orgánica. Los vínculos intersectoriales entre el medio ambiente y agricultura son intensos; sin embargo, no necesariamente se cuenta con políticas sinérgicas e integradas.
- c. Los servicios ambientales presentan importantes relaciones entre la política ambiental y el medio rural. Sin duda generan significativas implicaciones económicas y de potencial en la construcción de modelos que involucren recursos naturales con estructuras de aprovechamiento sostenible del patrimonio natural en el espacio rural. Los diversos mecanismos de valorización de los recursos en marcos de gestión incorporados en los acuerdos ambientales implican también una transformación sustancial de la interpretación de los procesos económicos del medio rural.

2.9. Políticas macro

Además de las consideraciones rurales mencionadas, existen objetivos de política que se ubican en escenarios institucionales fuera del mismo sector y del protagonismo de los actores públicos responsables. Asimismo, hay objetivos macro de las políticas que asignan un papel al sector rural y a la agricultura de acuerdo con metas que forman parte del proyecto nacional de desarrollo. Esto a menudo genera que se establezcan condicionantes exógenos a la política sectorial o territorial.

Como se señaló antes, la responsabilidad de las políticas agrícolas es garantizar el abastecimiento de alimentos a la sociedad, como el propósito mayor de las políticas de desarrollo. Esto hace que la agricultura sea considerada de manera diferente a cualquier otro sector económico. El fundamento de este objetivo reposa en las apreciaciones de la seguridad alimentaria, particularmente por la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad adecuadas a las demandas sociales, en vista de que la sociedad considera que podría prescindir de otros sectores económicos, pero observa como estratégica la existencia del sector agrícola.

Es más, algunos países han incorporado en sus políticas de producción nacional la soberanía alimentaria para evitar la vulnerabilidad de abastecimiento de alimentos en mercados externos. Estas decisiones evidencian la preocupación por la producción agrícola en términos diferentes de la mera eficiencia económica- productiva.

No es casualidad que el capítulo agrícola de todas las negociaciones comerciales sea el más difícil de definir. Conviene evitar las negociaciones y acuerdos comerciales agrícolas independientes de las negociaciones globales. Las

políticas comerciales que no son parte de la política sectorial agrícola reflejan que las autoridades responsables negocian al interior del país con los responsables del comercio del país y con los subsectores agrícolas, más no determinan las estrategias de negociación que corresponden a la órbita de las políticas macro.

Lo que si resulta claro es que para que las negociaciones comerciales tengan éxito debe existir una visión clara de las metas sectoriales, de las ventajas comparativas y de un proyecto nacional de desarrollo sectorial. Sin duda, la mayor debilidad en las negociaciones internacionales en el sector agrícola es la tendencia a defender intereses particulares sin una perspectiva del sector a largo plazo acordada con los actores. Esa sí que es responsabilidad sectorial.

Otras políticas externas a las sectoriales agrícolas o rurales se vinculan con las estrategias energéticas, cuyas prioridades recientemente se han dirigido hacia la generación de energéticos alternativos al petróleo, lo cual conduce a nuevas orientaciones de la producción agrícola. Las decisiones políticas de interés nacional definen por esta vía cambios estructurales en componentes centrales del medio rural.

3. Instituciones para la gestión de políticas agrícolas y para el medio rural

Aeste marco complejo de políticas públicas que inciden en el medio rural y en la agricultura le corresponde una estructura institucional, que adjudica a los ministerios de agricultura un papel articulador de espacios de interlocución. A continuación se destacan las tendencias de evolución institucional. Se parte de los marcos normativos que inciden sobre el mundo rural, las organizaciones públicas y los nuevos arreglos institucionales que se abren paso como modelos de gestión de la política pública y el desarrollo.

3.1. Marcos normativos

Para considerar las normas que afectan el medio rural, es necesario subrayar el enfoque integral que ha adquirido la política rural al involucrar al sector agrícola y su entorno como un componente interdependiente de procesos integrales de desarrollo. A continuación se describen los niveles de normas que determinan las políticas para el medio rural:

- **Primer nivel.** El punto de partida para una taxonomía de la legislación que afecta el medio rural es reivindicar el sentido espacial - territorial que involucra el concepto rural. Este se refiere explícitamente a un espacio con atributos particulares de densidad poblacional de primacía de actividades vinculadas o dependientes directas de los recursos naturales, con patrones sociales y culturales caracterizados. Un atributo más, de ese medio rural, entre otros, es el escenario primordial de la agricultura.

Esta definición espacial de lo rural conduce a ubicar las estrategias rurales en el marco de las políticas públicas para el territorio.

En las constituciones políticas de los países se establece la estructura territorial, las funciones, las responsabilidades y las competencias de la estructura de la nación y de las entidades territoriales.

Algunas de estas constituciones determinan regionalizaciones y algunas expresan claramente el espacio rural.

- **Segundo nivel.** Corresponde a leyes orgánicas o leyes superiores denominadas en muchas legislaciones. Son aquellas de mayor jerarquía a las que se ajustan las leyes generales. Específicamente para la gestión de políticas para el medio rural, se destacan las leyes de estructura fiscal, planeamiento y ordenamiento territorial. Este conjunto establece los parámetros de gestión de la estructura pública, ya que define las responsabilidades y alcances de la nación, los estados (departamentos, provincias), regiones, municipios o zonas de manejo especial. Igualmente establece los alcances y límites de la intervención pública en el medio rural.
- **Tercer nivel.** Aquí se encuentran las leyes generales de carácter sectorial que están vinculadas directamente con la agricultura y el medio rural. En el campo de la agricultura existe una gama de instrumentos legales que regulan aspectos relativos a instrumentos específicos de política y delimitan el marco de la organización pública para la gestión de las políticas.

También han comenzado a aparecer leyes sectoriales rurales de carácter integrador dentro de un enfoque territorial. El caso más evidente es el de México con su Ley de Desarrollo Rural

Sustentable, que es un marco comprensivo de amplio alcance. Brasil inicia un proceso en igual dirección y similar ha sido la intención de Argentina. España, por su parte, promulgó una ley de la misma naturaleza a finales del 2007. Un rasgo distintivo de estas leyes es su reconocimiento de la multisectorialidad que involucra el medio rural y su énfasis en mecanismos de articulación pública.

En este mismo nivel se encuentra otro conjunto de leyes sectoriales que definen patrones de intervención en el medio rural. Leyes de agua, medio ambiente, bosques o de desarrollo social son ejemplos de instrumentos de intervención en el mundo rural. Existen otras leyes de carácter sectorial que intervienen, como salud, educación, financiamiento, pero que no tienen como objeto de aplicación el espacio rural, como los casos anteriores.

3.2. Estructuras y organizaciones

Para el sector agrícola, la institucionalidad ha cambiado extraordinariamente en las últimas dos décadas. Las reformas estructurales condujeron a la reducción de los instrumentos directos de intervención en el sector. La lógica de la omnipresencia pública dio paso a esquemas de privatización de servicios, a cesión de responsabilidades en modelos de descentralización o mecanismos de participación o simplemente a la renuncia pública de ciertas tareas, como fue el caso de las intervenciones directas en el comercio agrícola.

Hay acuerdo sobre el alto costo del desmonte de la institucionalidad pública para el sector agrícola; sin embargo, ha de ser cuidadoso el análisis de sus causas y mecanismos de realización. El desmonte institucional es parte de un proceso de transición que no ha sido desarrollado plenamente. La descentralización en el sector es tarea pendiente. El desarrollo de capacidades para el traspaso de responsabilidades a actores sociales o el desarrollo de mercados de servicios son algunos de los ejemplos de las verdaderas razones de los costos del desmon-

te, antes del cierre de algunas instituciones que dejaron de tener razón u objetivo o que agotaron sus posibilidades y alcanzaron sus máximos niveles de ineficiencia.

Además, en este marco hay algunas áreas especialmente preocupantes. En primer lugar, se evidencia el debilitamiento de las instituciones públicas para la investigación y el desarrollo y transferencia tecnológica, responsables de proveer los bienes públicos de conocimiento que determinan la capacidad competitiva. Adicionalmente, no se han logrado resolver las enormes barreras institucionales de la mayoría de los productores rurales, quienes continúan sometidos a sistemas de crédito al margen de la institucionalidad financiera. Estos dos ejemplos muestran la necesidad de ajustar las estructuras institucionales en el marco de una transición iniciada pero aún no concluida.

3.3. Nuevos arreglos institucionales

Aparte de las estructuras públicas que han predominado en el sector, se han venido creando nuevos esquemas institucionales. Este es el caso de los arreglos de cadena para la gestión de la política sectorial o de la tercerización de servicios.

La institucionalidad de cadena corresponde, en primera instancia, al reconocimiento de que la eficiencia de la agricultura está determinada por la cadena de valor completa, desde el productor primario hasta el consumidor final, y que en ella el conjunto de actores se juegan su competitividad, dado que entre ellos hay transacciones e interacciones.

Las organizaciones de cadena permiten la interacción entre los agentes públicos y los actores privados que participan de ella, con el fin de lograr acuerdos en la utilización los instrumentos de política, compromisos internos, procesos de diagnóstico y planeación e identificación y abordaje de los conflictos internos que estos encadenamientos generan. Este esquema de concertación y gestión negociada de

los instrumentos de política muestra muchas ventajas y ha demostrado ser de gran utilidad para la orientación general de los mecanismos públicos de intervención. Principalmente ha revelado un significativo potencial en la dinamización de las cadenas.

Un caso particular de los arreglos de cadena es el que ocurre alrededor de los aglomerados económicos espacialmente configurados. Los clusters productivos presentan enlaces más amplios que los de cadena de valor, ya que articulan en un espacio a todos los involucrados. Un caso típico es el turismo rural. La visión de aglomeración promueve estructuras de gestión que permiten las alianzas de pequeños productores, proveedores, prestadores de servicios, agentes públicos e incluso consumidores en esquemas de consenso que ordenan la demanda y orientan la focalización de los instrumentos de política pública. Los sistemas agroalimentarios localizados (SIAL) son ejemplos de estos esquemas de gestión que han mostrado excelentes resultados, aun sin una amplia cobertura como política pública.

Otro caso es la tercerización de servicios, como arreglo institucional basado en la creación, fomento o ampliación de mercados privados de servicios profesionales, particularmente para la transferencia de tecnología y apoyo al desarrollo empresarial. Este esquema se ha basado en sistemas de acreditación de la oferta de servicios profesionales en el sector rural, de forma que se mantiene una intervención técnica pública sobre la formación, organización y calidad de la oferta, pero se deja a la demanda y oferta los acuerdos de asistencia técnica. Estos sistemas están acompañados comúnmente por subsidios directos a la demanda, de forma que los productores pueden acceder a recursos para contratar la asistencia requerida en un libre mercado de servicios.

Estos sistemas han manifestado procesos lentos de maduración, lo cual ha generado preocupación frente al desmonte de los sistemas públicos de extensión; sin embargo, hay países

que mantienen una apuesta de largo plazo, como el caso de México o Chile, que incorporan estrategias de desarrollo más amplias como la elaboración de propuestas de proyectos territoriales.

3.4. Estructuras institucionales para la articulación de políticas

El reconocimiento de la complejidad de políticas que concurren en el medio rural ha dado lugar a esquemas de coordinación intersectorial que buscan la articulación de políticas de forma convergente sobre el espacio rural. Mecanismos como la Comisión Intersecretarial que ha implementado México, acompañada de un Programa Espacial Concurrente basado en la Ley que establece que "...todas las inversiones federales que lleguen al medio rural se deberán realizar en forma concurrente...", son ejemplo de este esquema.

Guatemala cuenta con un esquema más elaborado a través del Sistema Nacional de Planeación Estratégica que establece la responsabilidad de articulación a la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) institución de nivel ministerial.

Estos esquemas indican la tendencia de que el desarrollo rural es una política de articulación que no puede residir exclusivamente en una instancia institucional, como ocurre actualmente en la mayoría de países, donde los ministerios de agricultura poseen esta responsabilidad.

En el Estado moderno cada vez es más clara la imposibilidad de contar con sistemas centralizados de planeamiento y gestión o aparece como una quimera la idea de garantizar unicidad en las directrices de las políticas públicas. El Estado es una red de instituciones (políticas, normas y organizaciones) que exigen el desarrollo de mecanismos de negociación, coordinación y articulación, lo que determina esquemas flexibles de gestión, planeamiento y ejecución.

3.5. Arreglos para la gestión territorial rural

Una de las mayores novedades para la gestión rural es el denominado enfoque territorial que determina que el territorio es objeto de la política, lo que complementa la tradicional focalización en productos o cadenas o en grupos sociales específicos con la delimitación de espacios de intervención. El territorio es una figura institucional de carácter político, es espacio en acción y ejercicio de poder. Asimismo, es una construcción histórica que involucra todas las dimensiones del desarrollo y que tiene una expresión en la identidad.

La gestión del territorio ha permitido esquemas de planeamiento y gestión mucho más comprensivos y ha logrado tres aportes importantes:

- Ordena la demanda de políticas de forma tal que presiona y orienta la oferta, y logra la articulación real de las políticas en espacios concretos.
- Permite una visión de conjunto que posibilita una planeación estratégica integral, de la cual se desprenden proyectos estratégicos territoriales basados en bienes públicos. Esto privilegia la visión de encadenamientos y aglomeraciones económicas, así como

la definición de componentes no económicos en la visión estructural del territorio.

- Muestra aportes claves en la creación de mecanismos de participación, consenso y tratamiento de los conflictos propios de los territorios, a través de modelos legitimados de participación e interlocución público-privada.

Los modelos de gestión territorial han aplicado esquemas de creación de colegiados de carácter consultivo con la participación pública y privada, con sus responsabilidades de planeamiento, gestión y control social. Los consejos territoriales se multiplican en los países de la Región y se constituyen en escenarios de negociación y consenso institucionalizado que valora y aprovecha el capital social convertido en acción colectiva.

El horizonte de esta nueva institucionalidad es de largo plazo y tiene que sortear enormes dificultades que van desde las debilidades producto de baja capacidad de gestión, hasta peligros de cooptación política. Sin embargo, es una apuesta con muchas demostraciones de bondades aplicada con éxitos relativos en México, Guatemala y Brasil. Uno de los ejemplos referentes de estos modelos es España, que ha fomentado los grupos de acción local como parte de estrategias comunitarias de desarrollo rural.

4. Perspectivas

Las tendencias de las políticas e instituciones del medio rural evidencian transformaciones de fondo. Muestran señales de ajustes mayores que rebasan la órbita de los ministerios de agricultura e involucran las entidades territoriales en modelos de federalización o descentralización. Paralelamente, continúa siendo necesaria la especialización de las instituciones y las políticas. En los ministerios de agricultura cada vez es más clara la dicotomía existente para enfrentar, por un lado, su responsabilidad agrícola como ministerio de producción y, por otro, su responsabilidad del desarrollo rural, como ministerio de desarrollo.

La fuerza de las visiones territoriales ponen sobre la mesa la discusión sobre el concepto de lo rural, ya que cuestionan las definiciones tradicionales de ruralidad basadas en densidad poblacional o predominancia de la agricultura y la incorporación de consideraciones regionales que imponen el continuo urbano - rural y tienden más a visiones integrales que reconozcan las funciones rurales de los centros urbanos y de las dinámicas espaciales de interacción entre ellos.

Se impone una visión de tipologías de territorios, integralmente considerados con sus componentes urbanos y rurales, entre los cuales se reconocen los territorios con predominio de dependencias de recursos naturales, como

objeto de una estrategia de desarrollo de los territorios rurales.

Estas transformaciones institucionales y de las políticas sectoriales no son exclusivas del medio rural o del sector agrícola, sino que forman parte de las megatendencias de una transición institucional que vienen transformando las relaciones territoriales en un proceso de globalización a nivel mundial, de integración en el caso de las regiones, de reforma a nivel nacional y de descentralización en el ámbito local.

Todas son aristas de un único proceso de transformación de la gestión territorial, desde lo local hasta lo global, con la emergencia de nuevas instituciones, responsabilidades y redefinición de esquemas de poder, de donde la más importante expresión es la pérdida de discrecionalidad del nivel nacional. A su vez, se ha replanteado la relación Estado -sociedad con expresiones como la participación y la privatización, la cogestión, las autonomías y el crecimiento de la presencia de las organizaciones no gubernamentales.

Hay un escenario en evolución que conduce a una necesaria reflexión sobre el papel de cada uno de los actores. En particular, surge la reflexión para las instituciones internacionales, como el IICA, las cuales están afectadas por las mismas tendencias, por lo que a ellas también les corresponde redefinir permanente su rol a la luz de nuevas realidades institucionales.



Unidad de Modernización Institucional
Dirección de Liderazgo Técnico y Gestión del Conocimiento
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Tel.: (506) 2216-0222

Fax: (506) 2216-0233

Correo postal: 55-2200 San José, Vázquez de Coronado,
San Isidro, 11101, Costa Rica

Correo electrónico: iicahq@iica.int

Sitio web: www.iica.int