

NUEVA RURALIDAD

**Nueva Ruralidad
Visión del territorio
en América Latina y
el Caribe**

*Rafael Echeverri Perico
María Pilar Ribero*

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA
Centro Internacional de Desarrollo Rural, Cider
Corporación Latinoamericana Misión Rural

Editor:

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA

Impresor:

Cargraphics S. A.

Carátula:

Nicolás Echeverri

ISBN: 958-9328-40-7

2002

Las opiniones y conclusiones de este trabajo son de los autores y no reflejan necesariamente la política del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA o de la Corporación Latinoamericana Misión Rural.

ÍNDICE GENERAL

Presentación	7
Prólogo	9
Lo rural como territorio	23
<i>Una definición de ruralidad</i>	24
<i>Construcción del territorio rural de América</i>	30
<i>Urbanismo rural</i>	41
Hacia una economía de territorio rural	45
<i>Globalización y ajuste estructural</i>	46
<i>Competitividad y comercio agrícola</i>	55
<i>De la economía agrícola a la economía del territorio</i>	61
<i>La innovación en la base de la economía del territorio</i>	67
<i>Economía ilícita como amenaza a la economía del territorio</i>	71
<i>Economía para superar la pobreza rural y alcanzar la equidad</i>	74
<i>Género, un imperativo de equidad</i>	78
El territorio y la economía de los recursos naturales	83
<i>Sostenibilidad en una economía territorial</i>	83
<i>Sistemas productivos asociados al suelo como recurso multiproductivo</i>	87
<i>Los recursos genéticos</i>	93
<i>El valor de la biodiversidad en el territorio</i>	95
<i>Los servicios ambientales</i>	95
Multifuncionalidad, externalidades y competitividad	

del territorio rural	103
<i>La competitividad privada</i>	110
<i>Competitividad social en una economía rural de eficiencia</i>	114
Marco para la institucionalidad territorial rural	123
<i>Inestabilidad política y crisis institucional rural</i>	124
<i>Un marco de transición para la nueva institucionalidad rural</i>	127
<i>Institucionalidad para un mercado de política pública</i>	134
<i>Política para la ruralidad: el Ordenamiento Territorial</i>	150
<i>Ciudadanía rural</i>	160
Nuevas organizaciones del territorio rural	165
<i>Corporativismo y organizaciones empresariales</i>	168
<i>Organizaciones territoriales</i>	171
<i>Las organizaciones no gubernamentales</i>	173
<i>Las empresas de servicios rurales</i>	175
<i>Organizaciones públicas para la oferta de política pública</i>	176
<i>Organizaciones de acompañamiento</i>	191
Implicaciones de política	193
Bibliografía	205

PRESENTACIÓN

La construcción de propuestas para lograr desarrollo rural humano y sostenible ha estado acompañado en los últimos años del intercambio de experiencias en el ámbito local, nacional e internacional y la dinamización del diálogo amplio y abierto en la búsqueda de la institucionalidad que demanda la Nueva Ruralidad.

La Misión Rural ha sistematizado elementos importantes de este proceso y ha desarrollado conceptos innovadores que estimulan el debate y contribuyen a generar consensos.

Esta publicación es un valioso producto de este esfuerzo y constituye un enriquecedor aporte para alimentar la reflexión y continuar la búsqueda de respuestas para la Ruralidad Contemporánea.

La elaboración de esta publicación cuenta con aportes de profesionales como Clara Solís-Araya, Rubén Echeverría, Luis Marambio, Rebeca Grinspan, Leonor Calderón, Pedro Urra, Patricia Jiménez, Juana Galván, Roberto González, Raúl Alegret y Carlos de Miranda que han contribuido en la conceptualización de los elementos que sustentan la Nueva Ruralidad.

Clara Solís Araya
*Directora del Centro Internacional de
Desarrollo Rural
Del Instituto Interamericano de Cooperación
Para la Agricultura*

PRÓLOGO

El más grande desafío de nuestra América se centra en la posibilidad de afrontar la transición y el cambio que constituyen el signo de los tiempos. En las últimas décadas el mundo ha presenciado el derrumbe de paradigmas que dominaron los planteamientos y modelos de actuación en los ámbitos del poder político, empresas, academia, intelectuales, tecnócratas y poder local. La intensidad de las grandes revoluciones culturales, políticas, económicas y tecnológicas que potencian la capacidad de los hombres y mujeres a niveles nunca antes imaginados, impera en las sociedades actuales. Una nueva *sociedad del conocimiento* se abre paso en medio de un mundo mucho más integrado y globalizado, pero también más perplejo ante el hecho de que los viejos y grandes males de la sociedad, como la guerra, el hambre, la pobreza, la insostenibilidad ambiental, la desigualdad y la inequidad social, étnica y de género, tienden a convertirse en problemas permanentes con los cuales es necesario *convivir*.¹

Este hecho implica que hoy, como nunca antes, es necesario enfrentar con imaginación, creatividad, apertura y espíritu crítico la esencia de los problemas del desarrollo y el destino de la humanidad. La búsqueda de un nuevo paradigma, soportado en el colapso de los paradigmas dogmáticos, se enfrenta con la necesidad de construir la democracia para un nuevo desarrollo armónico, más justo, más sostenible, más eficiente y más viable.

América Latina y el Caribe es una síntesis de la historia. Alberga, como ningún otro, la expresión de siglos de posterga-

¹ “La pobreza en medio de la abundancia es el mayor desafío mundial». James D. Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial, (Banco Mundial, 2001)”.

ción social expresada en la exclusión étnica y de género, pero también de mestizaje y sincretismo que modelan una sociedad diversa, rica, singular en la forma de integrar a Europa, África y América precolombina. Sus desafíos son formidables, sus potencialidades únicas y sus sueños están vivos aunque su futuro es incierto.

Éste es un marco incitante para enfrentar y reflexionar sobre la realidad del mundo rural de las Américas, un territorio sumido en la más amplia gama de problemas, con potencialidades y desafíos innumerables. Cerca de 128 millones de hombres y mujeres construyen un futuro en medio de condiciones difíciles, luchando por ser reconocidos por la nueva sociedad en construcción, enfrentando la difícil condición de inserción en un mundo global, reivindicando su historia, su cultura y su pertenencia a una sociedad mayor que ha tendido a discriminarla en aras de una modernidad difusa y ajena. La brecha entre mundos integrados y aislados, entre imaginarios de una urbanización civilizadora y tradiciones enraizadas en la historia y la cultura, entre la tierra y lo intangible, aumentan al mismo ritmo que las miserias y padecimientos de extensas comunidades olvidadas.

Nuevas formas de pensar y entender el mundo y el desarrollo, están abriendo caminos esperanzadores para un mundo viable y sostenible. Pero, por encima de ellas, se producen nuevas expresiones políticas que integran y manifiestan los legítimos reclamos de una sociedad rural por participar, por aportar, por pertenecer y por encontrar un justo lugar en la historia. Los gobiernos del continente vienen demandando la revisión de las estrategias de desarrollo para el mundo rural, como expresión de un sentimiento de frustración que nace desde las comunidades mismas y que amenaza con desvirtuar todo aquello que hace orgullosa la nueva sociedad global. Actualmente se observa una gran resistencia a seguir aplicando fórmulas y recetas agotadas; resistencia a mantener una actitud pasiva frente a la incapacidad por dar respuestas creíbles, exitosas y efectivas a los problemas de pobreza, inestabilidad, vulnerabilidad comercial, insostenibilidad ambiental e inviabilidad económica que ensombrece el futuro de los territorios rurales.

Estos razonamientos han sido puestos de manifiesto por las autoridades de los países de América Latina y el Caribe en diferentes foros, desde los cuales han demandado una nueva aproximación a las complejas dificultades que viven las naciones. En la Asamblea de Gobernadores del Banco Interameri-

cano de Desarrollo, realizada en marzo del año 2000 en la ciudad de Nueva Orleans, el Vicepresidente de la Junta Interamericana de Agricultura, Rodrigo Villalba, manifestó que *“(...) es necesario entender que nuestra responsabilidad es la de actuar con creatividad, buscar nuevos paradigmas, identificar las responsabilidades y vías que cambien en forma drástica la tendencia de inequidad que se identificó desde hace décadas y a la cual no hemos prestado suficiente atención. América, continente de paradojas, sobre su extraordinaria riqueza ha construido la sociedad más inequitativa del planeta, y por ello, está pagando el alto costo de haber postergado las reformas necesarias para la construcción de equidad, soporte de viabilidad de su futuro”*.

En las décadas de los ochenta y noventa se apostó al crecimiento y se redujo la prioridad de temas como el desarrollo rural. La obsesión por la eficiencia económica y la competitividad, condujo a un empobrecimiento de las propuestas de atención a los más pobres y las carteras de los bancos multilaterales vieron descender drásticamente los montos asignados al desarrollo rural. Este hecho correspondió con una confianza extrema en que los esquemas de desarrollo soportadas en el mercado y los ajustes estructurales.

En los últimos años, como respuesta a nuevos requerimientos políticos, los organismos internacionales han emprendido esfuerzos en el análisis de las condiciones particulares del desarrollo de los espacios rurales, de las condiciones de exclusión social, étnica y de género, que generan un cuadro cuyas manifestaciones son la desigualdad entre hombres y mujeres y entre segmentos poblacionales por razones étnicas y la pobreza generalizada que afecta a la población en todos los segmentos etarios. En este contexto, la demanda ha cambiado claramente de dirección: la información del Instituto Interamericano de Cooperación IICA señala que, de la totalidad de recursos que se manejan en acciones de cooperación, casi dos tercios de los recursos del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, corresponden a requerimientos y proyectos en el área de desarrollo rural sostenible.

El IICA ha venido trabajando en una agenda ambiciosa de desarrollo rural que parte de la reflexión sobre la naturaleza de los procesos económicos actuales de la economía y la institucionalidad rural. A partir de 1998, bajo el liderazgo y patrocinio de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del IICA, se produce un proceso de diálogo de expertos latinoamericanos en desarrollo rural, enriquecido por algunos planteamien-

tos de vanguardia en materia de desarrollo rural en países como Chile, Venezuela, Colombia y México. Este proceso adquiere su máxima expresión en el Seminario Internacional *Valor, Vigencia y Proyección Contemporánea del Desarrollo Rural Sostenible*, realizado en Heredia, Costa Rica en 1998, y cuya síntesis expresa:

“Además de confirmar la vigencia y el valor de este tema, se plantea la necesidad de iniciar un diálogo interamericano que permita construir en conjunto con los países (sector público y privado / Sociedad Civil organizada) y con los organismos internacionales de financiamiento y cooperación técnica, una visión contemporánea de lo rural y del trabajo de Desarrollo Rural y combate a la pobreza, así como una nueva respuesta institucional sustentada en una interrelación efectiva desde lo local hasta la mundial”.

Estas conclusiones son reiteradas y ampliadas en la Conferencia Internacional sobre el Papel del Sector Rural en el Desarrollo de América Latina, celebrada en Cartagena de Indias en 1998, convocada por Colombia, México y Chile, en el marco de la Misión Rural para Colombia, y la cual contó con la participación de los más importantes organismos multilaterales del hemisferio, asociados al mundo rural, y representaciones de diez países de la región, los cuales coincidieron en esta visión innovadora de la ruralidad y consignaron en el documento Consenso de Cartagena, sus acuerdos sobre: (1) la necesidad de fortalecer el diálogo hemisférico, (2) el reconocimiento de la crisis de los paradigmas de desarrollo y la necesidad de aprender de las experiencias y ajustar las políticas a las nuevas realidades, (3) asumir el momento de transición como una oportunidad para el reordenamiento político e institucional, (4) la urgencia de asumir el medio rural con una visión que supere lo sectorial, (5) promover políticas integrales y diferenciadas para abordar la rica heterogeneidad de la realidad rural de la región, (6) reivindicar y hacer visible el peso estratégico que el sector rural tiene en el desarrollo de nuestras economías y sociedades, (7) la afirmación de que el territorio rural debe ser reconocido como objeto de política, en forma multi-sectorial y multidimensional, (8) el reconocimiento y reivindicación del alto retorno positivo de la inversión rural y su potencial económico, (9) la aceptación del mercado como una opción compatible con un desarrollo justo, asumiendo la necesidad de garantizar la democracia en las oportunidades y la corrección de imperfecciones y asimetrías, (10) la reconversión y diversificación productiva es un imperativo que abre

espacio a sectores como los servicios ambientales, turismo, cadenas agroindustriales y agroalimentarias, en un proceso de transición económica, (11) un llamado a reconocer la importancia de los ingresos y el empleo rural no agrícola, como un elemento determinante de los mercados laborales rurales, (12) la necesidad de completar, reorientar o profundizar las reformas institucionales iniciadas en la región, (13) la importancia de asumir en forma más proactiva que reactiva el escenario de negociaciones internacionales, como espacio vital del desarrollo sectorial y (14) destacar la importancia de la innovación, el desarrollo científico y la formación de recurso humano como eje de una competitividad sostenida y creciente.

Estos esfuerzos han permitido un notable reposicionamiento en el análisis del tema y de su reinserción en las agendas y servido de referencias inspiradoras para el presente documento.

En esta corriente de pensamiento, la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, a través de su Secretario Ejecutivo, expresó recientemente que *“nuevos desarrollos en los frentes de la democracia, en especial la descentralización y la participación ciudadana... han abierto puertas promisorias, sobre las cuales es posible construir una nueva etapa de desarrollo rural en la región”*.

Como parte de este esfuerzo por crear instancias internacionales a la consolidación de nuevas propuestas de desarrollo rural, se creó el Centro Internacional de Desarrollo Rural (CIDER). La tarea del CIDER y su relacionamiento internacional en la tarea de posicionamiento de la nueva visión de lo rural, coincidió con la constitución del Grupo Interagencial de Desarrollo Rural, conformado por el IICA, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Alemana de Cooperación, GTZ, el Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, el Fondo de las Naciones Unidas para la Pobreza, FIDA, la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, y el Banco Mundial.

De manera complementaria, se han realizado múltiples discusiones, análisis y estudios, con participación de gobiernos, organizaciones empresariales rurales y campesinas, académicos y técnicos, que permiten revalorizar y recoger una nueva visión de lo rural en el marco actual de desarrollo. Un hecho culminante es la reorientación que se viene operando en instituciones financieras y técnicas al servicio del desarrollo de los países, como son el Banco Mundial y el BID, los cuales pasan actualmente por el proceso de revalorización de lo rural, cuya manifestación más importante es la prioridad de la atención

que prestan a los territorios rurales bajo las premisas del enfoque de la nueva ruralidad como estrategia de intervención para el combate a la pobreza y las secuelas que derivan en un cuadro de exclusión social generalizada.

La *Nueva Ruralidad* es una propuesta para mirar el desarrollo rural desde una perspectiva diferente a la que predomina en las estrategias de política dominantes en los gobiernos y organismos internacionales. Se pretende avanzar en la integración de los desarrollos conceptuales y políticos de las últimas décadas y en su posibilidad de instrumentación, como herramientas que potencien la gestión de instituciones y gobiernos y permitan nuevos debates, la inclusión frente a la exclusión, la equidad frente a las desigualdades sociales, étnicas y de género y la revalorización de los espacios rurales como un *continuo* de lo urbano.

Son importantes las diferencias con las políticas y estrategias predominantes en las agendas de los países de América Latina y el Caribe y los ejes estructurales de esta propuesta. A partir de la identificación de la naturaleza de las realidades del mundo rural actual se trata de establecer los factores que pueden incidir en una ampliación de las oportunidades y esperanzas de las sociedades rurales del continente.

El reconocimiento de las implicaciones de los cambios generados en las estructuras políticas, producto de los ajustes estructurales que han tenido lugar en todo el continente, los cuales han determinado un nuevo marco para la gestión del desarrollo y del papel del Estado, permite entender las nuevas condiciones en las cuales se mueven los gobiernos de la región. La profundización e intensificación de la globalización ha marcado un nuevo escenario para el desarrollo futuro de la sociedad rural. Sus implicaciones, más allá de la economía, abren un mundo de riesgos y oportunidades y permite establecer condiciones de inserción que develan grandes debilidades en las estructuras económicas y políticas.

La pobreza rural constituye un fenómeno central que, asociado a la profunda desigualdad del continente, es el factor causal de un conjunto de situaciones que permite entender con mayor claridad la postergación social de los territorios rurales. La dinámica de reproducción de la marginalidad y exclusión que genera la pobreza, dibujan con nitidez las grandes debilidades de los paradigmas de las últimas décadas del modelo económico prevaleciente. La prioridad asignada por la mayoría de las instancias políticas al combate de la pobreza, marca en forma determinante el sentido de las estrategias fu-

turas de desarrollo rural y explica los giros que la política ha impuesto a la preocupación por el desarrollo rural.

La economía rural muestra una amplia diversificación que acrecienta en forma significativa los sectores productivos que, incorporados en una canasta de actividades multisectoriales que configuran un panorama más diverso, contradicen los énfasis agraristas que aún dominan las políticas rurales de los países del continente. La incapacidad para responder a mercados laborales diversificados e integrados, cuestiona las políticas de desarrollo de los ministerios de agricultura y su interlocución con otras instancias de la gestión pública.

Sin embargo, a pesar de la importancia emergente de nuevos sectores económicos, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la agricultura continúa siendo una actividad determinante de la estructura rural. Dada la fuerza de la tradición y de las condiciones de aprovechamiento de los recursos naturales, la agricultura sigue siendo el eje articulador de una economía diversificada. Esto remarca la importancia de los nuevos escenarios comerciales que debe enfrentar una economía agrícola que aún no logra encontrar su verdadero papel y posicionamiento en espacios cada vez más competidos de una economía internacional más abierta, que se mueve en un escenario de negociaciones complejas, llenas de escollos, asimetrías y distorsiones que se expresan en las grandes debilidades de la economía rural, en particular, de aquella de la cual dependen millones de hombres y mujeres vinculados a la producción agrícola y no agrícola y que carecen de capacidades reales y viables para competir con economías subvencionadas y protegidas.

El modelo de economía y sociedad rural depende hoy, en forma determinante, de una revisión profunda del paradigma tecnológico que domina sistemas productivos que acusan profundos sesgos de eficiencia y competitividad. La tendencia actual privilegia la innovación, la información y la creatividad, como factor de eficiencia económica y competitividad, desnudando una de las debilidades más importantes de la ruralidad regional. Es evidente que se requieren valoraciones distintas a las existentes sobre el papel de la ciencia y la tecnología en la construcción de una nueva economía. En contraste, los países de la región observan como se debilitan sus sistemas de desarrollo tecnológico, caen las inversiones, se deterioran las instituciones de producción científica y, en consecuencia, se ensanchan de manera significativa las brechas con el mundo

desarrollado y los países líderes mundiales de la producción agrícola.

Una sombra que agrava las condiciones y potencialidades de desarrollo y oscurece el futuro de las ventajas naturales, que constituyen una de las bondades más valiosas del continente, es el acelerado deterioro del capital natural, lo cual deriva en una profunda crisis ambiental expresada en la degradación de los ecosistemas, en prácticas insostenibles de producción y en la subvaloración de la riqueza natural. Concomitante con la pobreza de la oferta tecnológica y los mecanismos de incorporación del capital natural en el desarrollo, se evidencia la gravedad de un problema que desborda las fronteras y genera preocupaciones globales sobre la pérdida de biodiversidad, la contaminación, el deterioro de los recursos hídricos y la degradación y pérdida del suelo.

En este marco de combinación de crisis, se viene incubando una inestabilidad política e institucional preocupantes, lo cual se expresa por los problemas de gobernabilidad, legitimidad de las instituciones y confianza de la sociedad rural en las instituciones rectoras de los procesos políticos que soportan la estructura y estabilidad política. La cohesión social y territorial se ve amenazada en nuevos marcos de apertura democrática.

Dentro de esta desestabilización, la economía ilícita, en particular el narcotráfico, encuentra un campo abonado para erosionar las estructuras éticas, políticas y económicas que por tradición prevalecieron en los territorios rurales. Los cultivos ilícitos y la economía subterránea amenazan la solidez del modelo político y económico. Cada vez es mayor el número de países del continente que se ven involucrados de una u otra forma en este flagelo de la sociedad moderna, lo cual rebasa con creces la capacidad de las naciones y de las democracias para enfrentar una fuerza oscura cuya secuela significa la miseria y la muerte en los territorios rurales.

Para complementar este marco del mundo rural actual, es imprescindible abordar uno de los temas emergentes que tiene una singular importancia para el conocimiento de la realidad de los territorios rurales. Una gran transformación se viene operando en las interpretaciones políticas y sociales de los espacios rurales. Los roles diferenciados de hombres y mujeres son hoy más visibles en virtud de las demandas relativas al reconocimiento del papel de la mujer en el desarrollo, la igualdad en el disfrute de los derechos y la equidad en el acce-

so a los recursos productivos, participación en el poder político y decisiones locales e iniciativas del ámbito público.

En este contexto, hoy se reconoce que una gran paradoja de inequidad domina la cultura y estructuras de poder en la sociedad latinoamericana y caribeña y, especialmente, las del mundo rural. La discriminación de género, las diversas formas de violencia, segregación y dominación androcéntrica contrastan con el aporte real de las mujeres al desarrollo local, regional y nacional. Por ello, es tangible su potencial creador y su contribución a la construcción de una visión más justa de la sociedad. A la par con el grave problema de la pobreza, la equidad de género y el respeto de los roles desempeñados en la cotidianidad social, marca la esencia de un nuevo modelo de justicia y eficiencia social y garantiza el ejercicio de la ciudadanía de hombres y mujeres en los territorios rurales.

De igual forma enfrentamos aún extraordinarias desigualdades en oportunidades y acceso para los numerosos pobladores de los grupos étnicos originarios de nuestra América. Distintas formas de segregación, falta de reconocimiento e irrespeto por sus culturas y formas de vida productiva, social y cultural, están presentes a lo largo del continente. La integración, desde la diferencia, los diálogos de saberes, la aceptación y convivencia de cosmovisiones propias, son algunos de los desafíos que se presentan a un desarrollo rural propio.

Estos constituyen los antecedentes de las preocupaciones políticas que han motivado la urgencia con la cual gobiernos y agencias internacionales reflexionan y proponen una nueva visión del desarrollo rural, construyendo estrategias, instrumentos y propuestas de acción. Éste es el sustrato de la *nueva ruralidad*, como una propuesta integral, centrada en tres grandes fundamentos de diferenciación, de complemento o de reforma profunda de las políticas predominantes en la actualidad. La primera, relativa a una redefinición del ámbito de acción de la política rural, la segunda sobre la necesidad de revisar a fondo la economía rural y la tercera centrada en la necesidad de proponer una nueva institucionalidad rural. En una época caracterizada por la transición y el cambio, es fundamental destacar las diferencias centrales con las estrategias aplicadas en la actualidad, que permiten hacer contraste.

La *nueva ruralidad* parte de una redefinición de lo rural. Invita a la reconsideración de la visión de que lo rural es población dispersa centrada en el sector agropecuario, para pasar a la reconstrucción del objeto de trabajo y de política al definir el ámbito rural como el territorio construido a partir

del uso y apropiación de los recursos naturales, donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos. Estos procesos se generan por el efecto de localización y apropiación territorial, de lo cual se desprende que los recursos naturales son factores de producción localizados. De esta forma lo rural incorpora áreas dispersas y concentraciones urbanas que se explican por su relación con los recursos naturales, comprende una amplia diversidad de sectores económicos interdependientes, involucra dimensiones económicas y no económicas, establece relaciones funcionales de integración con lo urbano y se fundamenta en una visión territorial. Esta definición implica profundas revisiones con las aproximaciones oficiales dominantes.

Esta redefinición de la ruralidad implica un nuevo concepto de planificación. Dado que actualmente predomina la planificación sectorial y centralizada, se propone una planificación territorial y descentralizada. Esta propuesta constituye una innovación poco novedosa en términos conceptuales, pero revolucionaria en términos políticos, lo que implica una revisión compleja de los esquemas predominantes.

En este marco de política territorial y de cambio de énfasis de planeación, emerge la importancia de la dimensión política expresada en la construcción de una nueva democracia participativa, donde la autonomía de los territorios rurales y su propia capacidad de auto institucionalización fundamenta una nueva forma de gestión del desarrollo. Esta propuesta se soporta en la necesidad de construir una verdadera ciudadanía rural.

La redefinición del objeto de trabajo implica, necesariamente, redefinir la economía que soporta los territorios rurales. El enfoque sectorial actual presenta grandes limitaciones para explicar este nuevo concepto de mundo rural. Por ello, la *nueva ruralidad* invita a una nueva aproximación a la economía de los recursos naturales y a la economía del territorio para lo cual es menester incluir en las funciones de crecimiento y desarrollo aspectos hasta hoy excluidos, tales como la economía ambiental y ecológica, los mercados de servicios ambientales, la sostenibilidad de los sistemas productivos, los recursos genéticos, las redes de solidaridad social, los conocimientos y la cultura, la equidad de género, la inclusión étnica y etaria, como parte de una economía más compleja que la economía agraria que domina el escenario de política pública actual.

Igualmente, la *nueva ruralidad* propone un giro fundamental en el concepto de externalidades de la economía de los re-

cursores naturales para trabajar en la internalización de aquellos beneficios extraproductivos que se generan en los modelos de uso o de explotación en los territorios rurales. Se asume una posición diferente a la que se ha abanderado como región frente a la multifuncionalidad de la agricultura y otros sectores económicos asociados a los recursos naturales. Contrario a la oposición cerrada que ha imperado, se considera necesario asumir una posición más clara en torno al reconocimiento de que el aporte de los territorios rurales es mucho más amplio que los bienes y servicios hasta hoy contabilizados.

Como concreción de esta visión innovadora de la economía rural que reconoce los nuevos sectores económicos y sus externalidades, se propone una revisión de los criterios de valoración de la eficiencia económica a partir de la ampliación del concepto de competitividad que orienta las estrategias y conceptos de ventajas competitivas de la economía rural. La redefinición y crítica de la eficiencia como un problema restringido a la rentabilidad privada cuando se incorporan las externalidades, es decir, los beneficios sociales de las actividades productivas rurales, es posible incorporar el concepto de *competitividad social* como expresión de una economía de eficiencia que de cuenta cabal de las retribuciones que ésta tiene para el conjunto social, incluyendo a los empresarios y rentabilidades privadas, pero no limitando su valoración a este ámbito.

La *competitividad social*, como eje fundamental de la *nueva ruralidad*, permite replantear los términos de intercambio y de negociación, en el nivel global, del comercio rural y las ventajas comparativas y/o competitivas de los territorios rurales. La *competitividad social* y la *economía del territorio* abren una nueva perspectiva de aproximación alternativa a la economía de la producción agroalimentaria o agroindustrial, que aunque la cubre, no la rebasa debido a que incorpora las preocupaciones políticas y ambientales sólo como parte de un discurso enmarcado en la retórica voluntarista. El objetivo central de este replanteamiento de la economía es proporcionar instrumentos para el aprovechamiento de los esquemas de economía de mercado predominantes en el capitalismo global actual, en beneficio de la mayoría de los pobladores rurales y de los países de menor desarrollo relativo del continente.

La concreción de los ejes funcionales de la propuesta sobre la *nueva ruralidad* requiere la revisión de la institucionalidad para el desarrollo de los territorios rurales. Para ello hay que partir del reconocimiento de la transición significativa actual,

marcada por macroprocesos simultáneos y profundos, como el cambio en las competencias y funciones del territorio, desde lo local hasta lo global y centrado en dos ejes complementarios de cambio institucional: la descentralización y la globalización, al tiempo que se producen cambios en las responsabilidades de los ámbitos público y privado, matizados por los procesos de redefinición del papel del Estado nacional y la participación y privatización de funciones públicas. Estas tendencias dominan el espacio de renovación institucional, rebasan la visión de ingeniería institucional predominante e incorporan la dimensión política con mayor énfasis y realismo.

Una concepción integral de economía institucional permite hacer una aproximación a un mercado de políticas públicas hasta hoy dominado por una visión de oferta pública, hacia una propuesta de mecanismos reales que conducen a una estrategia de demanda. Esto implica una redefinición de las reglas de juego, de incentivos, de mecanismos de transacción, de un nuevo papel del Estado y una redefinición profunda del papel de las organizaciones de la sociedad civil, individuos y comunidades. La redefinición de funciones, la cual incluye la visión institucional de la *nueva ruralidad*, abre un espacio fecundo para la incorporación de estrategias concretas para instrumentar reformas institucionales más consecuentes con los cambios y energías sociales, económicas y políticas que han condicionado las posibilidades de un desarrollo institucional efectivo.

Sin embargo, es el reordenamiento de competencias, funciones, responsabilidades e instituciones del territorio el centro de una propuesta de renovación institucional para el territorio rural. Las competencias de la estructura jerarquizada y viva de los niveles locales, subregionales subnacionales, nacionales, regionales supranacionales, hemisféricos y globales se están redefiniendo de forma que develan las grandes debilidades y vacíos que conforman una nueva agenda de ajustes.

En síntesis, la Nueva Ruralidad busca encontrar un camino para demostrar que, ante los retos de hallar una nueva orientación del modelo de desarrollo, lo rural está en capacidad de aportar eficientemente, contribuyendo al crecimiento económico, mejorando la distribución, logrando justicia social, soportando la estabilidad política e institucional y garantizando la preservación y sostenibilidad ambiental.

Las perspectivas de crecimiento de la economía rural se soportan en las perspectivas de ampliación de los mercados

mundiales de alimento que se duplicarán para el año 2020, la tendencia de estabilización de sus precios, los procesos de desregulación que se esperan de las próximas negociaciones comerciales, el dinámico comportamiento de la agroindustria en la región y la diversificación y terciarización de sus economías.

La economía rural cuenta con mecanismos que favorecen una mejor distribución y justicia social ya que en ella existen sistemas productivos con márgenes importantes para elevar la productividad de los factores, particularmente de la mano de obra, abundante en las comunidades rurales. Adicionalmente la seguridad alimentaria está en el centro de las estrategias de mitigación de la pobreza rural y urbana, para quienes dedican cerca de 50% de sus ingresos al gasto en alimentos. Finalmente la relación existente entre la pobreza urbana y los procesos de deterioro de la economía rural, que hacen de la marginalidad urbana un stock acumulado de pobreza rural.

El mundo rural está en el centro de los procesos de integración y cohesión territorial de la mayor parte de los países de la región. Un desarrollo rural armónico y eficiente es prenda de garantía para que nuestras sociedades logren superar los desequilibrios regionales que amenazan la gobernabilidad y estabilidad política e institucional.

La formación de capital social, de institucionalidad y de capital político, encuentra en los territorios rurales una oportunidad muy favorable a partir del fortalecimiento de las culturas tradicionales, de sus comunidades y de sus propias formas de organización. Igualmente es el espacio natural de desarrollo y afianzamiento de la descentralización como expresión concreta de la democracia, de la autonomía territorial y de una nueva relación entre estado y sociedad civil.

La sostenibilidad ambiental, en una región rica en recursos, encuentra en lo rural su espacio real de manejo y preservación. La oferta ambiental y los servicios que de ella se desprenden, están articulados estrechamente con los sistemas productivos rurales. La producción de agua, suelo, aire y biodiversidad son actividades eminentemente rurales y es allí donde se resuelve, en última instancia la posibilidad de lograr sostenibilidad del capital natural.

Por su potencialidad, el sector rural, como territorio, es estratégico en el desarrollo integral y armónico de la región. La inversión en el desarrollo de los territorios rurales tiene la más alta rentabilidad económica y social, lo cual se opone a la idea dominante de acciones compensatorias y asistenciales y con-

duce a la necesidad de definir estrategias de desarrollo rural integrales y referidas al territorio, más que a la actividad económica agropecuaria.

Los planteamientos y propuestas contenidas en el desarrollo de este texto han sido enriquecidas por discusiones y debates con numerosos especialistas en el tema rural, autoridades de diversos países de la región y productores y líderes de los territorios rurales del continente. Los autores quieren expresar su gratitud especial a Clara Solís por su compromiso permanente para abrir espacios de diálogo y discusión técnica y política, a Rubén Echeverría quien desde la Iniciativa Intergubernamental para el Desarrollo Rural ha favorecido la reflexión y el análisis e hizo valiosos comentarios al texto, a los compañeros de la Misión Rural, en particular a Alvaro Balcazar, Guillermo Solarte y Carlos Federico Espinal, por sus permanentes aportes al enriquecimiento de la discusión y a Fabio Bermúdez por su apoyo irrestricto a la gestión y continuidad de la Misión Rural. Todos ellos contribuyeron a que este texto se haya realizado, sin embargo la responsabilidad de sus planteamientos es de entera responsabilidad de los autores.

El texto que el Centro Internacional de Desarrollo Rural, Cider, del IICA y la Corporación Latinoamericana Misión Rural ofrecen al debate, como aporte al diálogo hemisférico, se ha estructurado en siete capítulos. El primero busca establecer los puntos de referencia de la definición de ruralidad adoptada en el análisis de lo rural; el segundo, presenta los fundamentos de una economía rural soportada en el territorio; el tercero, explora las implicaciones de la incorporación de los aspectos económicos medioambientales que se desprenden de la visión territorial rural; el cuarto, trata el tema de las externalidades, multifuncionalidad y competitividad social como elementos estrechamente ligados al territorio, antes que a visiones sectoriales; el quinto, hace una síntesis del marco de desarrollo institucional en el cual evoluciona el sector; el sexto, hace un recuento de las nuevas formas organizacionales que surgen de los procesos de desarrollo institucional y el séptimo, trata de sintetizar las más importantes implicaciones de política que se desprenden de la visión presentada en el presente texto.

LO RURAL COMO TERRITORIO

El territorio emerge como una categoría privilegiada llamada a sintetizar, en un marco coherente de interpretación y gestión, muchos de los elementos que constituyen las nuevas estrategias de desarrollo rural. El reconocimiento de la integralidad del desarrollo, de la importancia de las instituciones y del patrimonio cultural, político e histórico de las sociedades, encuentra en el territorio un fundamento para construir una nueva forma de aproximación al desarrollo rural.

La esencia del desarrollo rural, como territorio, se encuentra ligado a una forma de reivindicar el *ordenamiento territorial* como esencia de la propuesta de visión renovada de la ruralidad. La reflexión geográfica, demográfica, económica, social, ambiental y política incorporada, constituye un cuerpo integral de *ordenamiento territorial*.

La concepción de territorialidad rural se soporta en la revaloración del espacio rural y su geografía, como unidad de gestión que permite integrar una realidad económica multi-sectorial, dimensiones políticas, sociales, culturales y ambientales que han venido construyendo una institucionalidad dinámica, aunque compleja, que ofrece las posibilidades de una respuesta a muchas de las falencias que ha mostrado el desarrollo rural en las últimas décadas.

Hacer el ajuste de políticas rurales sectoriales, hacia políticas soportadas en el territorio, es un gran desafío, sin embargo, es necesario redoblar los esfuerzos para incorporar el criterio espacial en la definición de políticas públicas. No hay duda de los altos retornos que se pueden esperar de esta integralidad de la política de desarrollo rural.

UNA DEFINICIÓN DE RURALIDAD

Como punto de partida de la propuesta de abordar lo rural desde la perspectiva del espacio y el territorio es necesario revisar la definición conceptual y operativa que se viene empleando para definir el dominio de las políticas de desarrollo rural. Tradicionalmente se han empleado diversas acepciones ligadas a consideraciones demográficas o productivas.

Las primeras establecen el ámbito de lo rural como las áreas de asentamientos humanos dispersos o de baja concentración poblacional. Distintas fuentes difieren, pero se ha generalizado la consideración de lo rural como los espacios con población dispersa o localizada en concentraciones no mayores de 2.500 habitantes. Las acepciones de orden productivo definen lo rural a partir de la base económica, estableciendo lo rural como los espacios que dependen de actividades primarias y sus encadenamientos subsectoriales directos.

La propuesta de este texto es la de superar estas definiciones, introduciendo una condición básica de construcción de sociedad a partir de la dependencia existente entre los condicionantes de localización de la base económica y la formación de asentamientos humanos dependientes de ella. El factor diferenciador de lo rural radica en el papel determinante de la oferta de recursos naturales que determina patrones de apropiación y permanencia en el territorio, en procesos históricos. En síntesis, esta definición de lo rural incorpora una visión de base económica: oferta de recursos naturales, y una definición de proceso histórico: construcción de sociedad.

Esta definición resta significación a la diferenciación demográfica de lo urbano y lo rural, permitiendo pensar que un territorio rural puede contener centros urbanos mayores, cuya existencia y funcionalidad territorial o regional está definida

por las actividades de uso de los recursos naturales sobre los cuales se ubica.²

Reconociendo la importancia que el sector rural tiene frente a las necesidades de redefinir el patrón de desarrollo, considerándolo en forma estratégica y revaluando el tradicional papel marginal y residual que se le ha asignado hasta el momento, la visión territorial rural incorpora sus dimensiones económica, ambiental, social, cultural, histórica y política y en ella se encuentran los fundamentos para repensar el tipo de desarrollo rural y aportar cambios positivos a la concepción de un modelo general de desarrollo.

La definición de lo rural como territorio intenta incorporar a la reflexión sobre el desarrollo actual y futuro de nuestros países, el proceso histórico de apropiación territorial que se ha dado en América y que ha sido soportado básicamente en la actividad agrícola. Desde Canadá hasta el Cono Sur, la historia de nuestros pueblos se explica por la aplicación de distintas formas de explotación agraria que ha permitido la incorporación de territorios en la conformación de las naciones. Tanto los procesos de colonización andina, como los del oeste de los Estados Unidos, se desarrollaron alrededor de la agricultura que con sus posibilidades y sus condiciones determinó la conformación de grupos sociales, tradición, cultura, instituciones y expresiones políticas que dieron lugar a las naciones de América.

Los territorios que hasta hace poco más de medio siglo eran eminentemente agrícolas, definieron el carácter heterogéneo de nuestra América. En ellos existió la agricultura, en tanto

² “El primer paso en la construcción de una nueva visión es modificar la imagen a través de la cual el ciudadano común asocia al espacio rural con lo agrícola. Sin embargo el espacio rural debe ser visto como el ámbito en el cual se desarrollan un conjunto de actividades económicas que exceden en mucho a la agricultura. El espacio rural y los recursos naturales que están contenidos en él, son la base de crecientes actividades económicas y sociales. Es evidente que la actividad agrícola (incluyendo la ganadería y las actividades forestales) son las principales. No obstante, hay un conjunto de otras actividades que tienen una gran importancia relativa las cuales, en general, están asociadas a un mayor nivel de desarrollo. Entre éstas, las actividades vinculadas a la agroindustrialización, el turismo y las artesanías regionales son tal vez las de mayor trascendencia. Adicionalmente, la forma en que se organizan y desarrollan todas estas actividades económicas incide en la capacidad para cumplir importantes funciones vinculadas a la conservación de los recursos naturales y a la construcción del capital social incluyendo el funcionamiento social y político de las comunidades.” (Piñeiro, 2000. pág.10)

representa la más importante forma productiva de uso de los recursos naturales, como actividad económica que dio articulación a espacios sociales y políticos y consolidó el sentido de adscripción y pertenencia que tienen las sociedades rurales y que constituye la base del capital social de nuestras comunidades.³

La ruralidad es ese hábitat construido durante generaciones por la actividad agropecuaria, es el territorio donde este sector ha tejido una sociedad. Este concepto incorpora una visión multidisciplinaria que reivindica los aspectos antropológicos, sociopolíticos, ecológicos, históricos y etnográficos, además de la tradicional visión económica de lo agropecuario y de lo rural y es abiertamente alternativo a la visión sectorial que predomina en las estrategias de política rural de nuestros países.

En este marco se ha abierto paso una propuesta innovadora que asigna al sector rural de nuestros países un papel estratégico que invita a una reflexión refrescante del desarrollo.⁴ La discusión se centra en el potencial del desarrollo territorial rural, visto de manera integral, como impulsador de nuevos esquemas que optimicen el logro de un desarrollo armónico en cuanto a crecimiento económico, justicia y equidad social, desarrollo y estabilidad política e institucional y sostenibilidad ambiental.

³ “Comenzando con los clásicos, numerosos autores han documentado el papel predominante que el sector agropecuario ha tenido en la acumulación de riqueza y el desarrollo económico de los países. Adam Smith, el padre de la economía clásica, fue el primero en argumentar que la obtención de un excedente sobre el consumo directo de los agricultores es el paso esencial para hacer posible la industrialización y el desarrollo (Smith, 1789). América Latina a principio de siglo es, en cierta forma, un ejemplo paradigmático que apoya empíricamente los elementos más positivos de este pensamiento. El desarrollo económico del continente fue hasta 1940 totalmente dependiente de la producción primaria. Ésta fue el centro de la actividad económica y el vehículo principal de las relaciones comerciales con el resto del mundo. Adicionalmente los principales productos agropecuarios en cada país contribuyeron a forjar la estructura social y política de muchos de los países de la región. El café en Colombia y Costa Rica, la ganadería y los cereales en Argentina y Uruguay son claros ejemplos de la influencia perdurable que la agricultura en general y estos cultivos en particular, tuvieron sobre el desarrollo, la riqueza relativa y la conformación social y política de estas naciones a lo largo de su historia.” (Piñeiro, 2000, pág. 3).

⁴ Las discusiones e investigaciones de la Misión Rural en Colombia documentan este planteamiento. Ver Colombia en Transición, Rafael Echeverri (1.998)

La visión territorial de lo rural emerge como una aproximación y propuesta a una nueva visión del desarrollo rural sostenible en América Latina, se nutre de la visión del desarrollo regional y desarrollo territorial como una expresión de orden político, económico y social que busca, en esencia, mejorar la forma como se están visualizando y orientando las intervenciones, la formulación de políticas y sistemas de planeación para el sector rural en nuestra América.

En las discusiones y avances conceptuales desarrollados a partir de la evaluación de impacto de los programas de desarrollo rural que se han venido trabajando por parte de los gobiernos de nuestra América y de los organismos internacionales, se ha visto la necesidad de una mayor comprensión de su naturaleza compleja en procura de mayor impacto, eficiencia y eficacia en la aplicación de los distintos instrumentos y programas que buscan el desarrollo integral de la sociedad rural y la dinamización de sus propias economías, enfoques integrales que se logran más nítidamente al considerar lo rural como territorio. De igual modo, se ha hecho necesario tener claridad sobre los elementos que componen esta nueva propuesta de política, sobre las dinámicas de las cuales trata de dar cuenta y sobre los procesos en los cuales está inmersa esa realidad rural para lograr avanzar en una nueva concepción de política pública.⁵

Aunque los desarrollos teóricos conceptuales y empíricos que dan soporte al concepto de territorio rural no son de re-

⁵ “En general, la política para el sector rural es decidida e instrumentada en otros ámbitos institucionales del sector público, sin una adecuada coordinación por parte de las autoridades políticas responsables de la problemática rural. Una visión ampliada de lo rural que incorpora las distintas actividades económicas que se desarrollan en el ámbito rural y que reconoce la multiplicidad de objetivos y funciones del desarrollo rural, hace aun más necesaria esta coordinación institucional en la aplicación de las políticas públicas. Esta visión ampliada que incluye la producción agroindustrial, la producción de productos regionales, el turismo basado en los recursos naturales y la producción de bienes semi-públicos vinculados a la conservación del medio ambiente, significa también una creciente complejidad de la vida rural. Estas actividades generan nuevos actores sociales, nuevas necesidades y una gran cantidad de oportunidades de empleo y generación de riqueza. Esta complejización de lo rural tiene un correlato inmediato en el ámbito de las políticas sectoriales y en la organización institucional para responder a estas nuevas demandas sociales. Los desarrollos institucionales necesarios corresponden a los elementos principales de lo que se ha llamado la tercera reforma del Estado.” (Piñeiro 2000. pág.12).

ciente aparición sino que han sido formulados, desarrollados e instrumentados desde décadas atrás, la pertinencia de una nueva concepción se basa en la evidencia de que la mayor parte de las políticas públicas que se están aplicando en este momento para los territorios rurales de nuestra América, contemplan muy parcialmente los elementos que constituyen esta visión integral de orden regional y territorial.

Si bien es claro que la economía constituye un elemento determinante de la estructura de una sociedad y que las formas de organización de la sociedad alrededor de la administración, distribución y asignación de los recursos, no es la única dimensión articuladora del desarrollo rural. Este hecho es fundamental para entender la concepción multidimensional de la visión de lo rural como territorio que, sin desconocer el poder transformador de la economía, reivindica la necesidad de contar con instrumentos de política en espacios diferentes. Implica superar la *camisa de fuerza* impuesta por la economía como única medida de las formas de organización social y darle su justa dimensión como instrumento que posibilita la realización de una sociedad que se concibe, en esencia, en espacios no económicos.

Una expresión del predominio de las visiones economicistas es el énfasis que se le ha dado a la idea de convertir en capitales cada una de las dimensiones de la vida del ser humano: más que personas o sociedad, somos capital humano; más que patrimonio y riqueza natural, somos capital natural; más que formas de organización, somos capital social. Si bien estas condiciones ayudan a entender y a empujar procesos de desarrollo, al mismo tiempo limitan el potencial mismo de desarrollo del ser humano que se mueve por motivaciones no exclusivamente económicas. La organización social, con sus distintas y complejas formas que se ejemplifican muy adecuadamente en las comunidades aborígenes, constituye espacios de realización humana no necesariamente utilitaristas, en el sentido económico, y por lo tanto no pueden seguir siendo subvalorados los aportes que provee en la realización plena y trascendente y en el logro de la felicidad humana.

La historia nos ha mostrado como ha sido de complejo y difícil suplantarse las estructuras sociales rurales con esquemas sociales urbanos, que si bien pretenden ser más racionales, carecen de los valores y satisfactores que tienen las organizaciones sociales producto de la tradición y la historia. Es común ver como se subvalora y se desprecia el peso que tiene el desarraigo en los emigrantes, al costo del rompimiento

de estructuras sociales incluyendo la familia, que implica el proceso de inmigración a países desarrollados, a pesar de ser potencialmente favorable para mejorar los ingresos. La relación costo-beneficio, en simples términos económicos, esconde grandes pérdidas en términos de satisfactores de órdenes diferentes, producto del rompimiento de esas estructuras sociales. Podría afirmarse que la emigración, tanto rural-urbana como entre países es una de las muestras del gran despilfarro de esa riqueza social.

La tradición y la historia han permitido construir culturas que incorporan cosmovisiones particulares, lenguajes, formas de relación, valores estructurados alrededor de una moral principios éticos, sentidos de pertenencia e identidad, que determinan la forma de organización e inclusive la economía propia de un territorio rural. La visión territorial de la ruralidad, propone revalorar estos elementos, darles el espacio adecuado, incorporándolos a las políticas de desarrollo rural y de fortalecimiento, protección y preservación de las culturas rurales de nuestra América

Expresiones de la organización social y de la base cultural de nuestros pueblos rurales americanos son sus propias instituciones. Aunque estas instituciones tienen aún mucho espacio para ser fortalecidas y mejoradas, definitivamente marcan el punto de partida de una nueva institucionalidad rural.

Muchos de los esfuerzos de fortalecimiento institucional en el medio rural adelantados en nuestros países, empujados por organismos multilaterales, han partido de la carencia de instituciones en el medio rural, que se traduce en la idea de que es necesario construir nuevas instituciones, con lógicas en muchos casos opuestas radicalmente a las lógicas de las culturas rurales en las cuales intervienen.

La institucionalidad rural debe ser el producto de la evolución de las instituciones naturales construidas en el tiempo por los pobladores rurales, marcados por una gran diversidad y heterogeneidad. Las instituciones naturales, junto con la cultura y la estructura social constituyen las grandes potenciales de la estructura integral del medio rural, y deben ser vistas más allá de la eficiencia económica a corto plazo para constituirse en elementos liberadores de los procesos de desarrollo que debemos promover en el marco de una *Nueva Ruralidad* en América latina.

CONSTRUCCIÓN DEL TERRITORIO RURAL DE AMÉRICA

La construcción del espacio rural, en su compleja interrelación de dimensiones sociales, económicas, culturales y políticas, ha sido un proceso histórico que se ha ido tejiendo en siglos de apropiación de territorio. La cultura americana es el resultado de una singular relación entre ser humano y naturaleza, entre economía y geografía. El futuro de nuestros territorios depende de nuestra capacidad de leer ese pasado, de entender que en esos procesos se encuentra el acumulado de experiencia, conocimiento y cultura que permitirá construir un mañana mejor. Desconocerlo o subestimarlo, ha sido una práctica de altísimo costo para nuestros pueblos. El reconocimiento de nuestra historia, de lo que somos y de lo que constituye nuestro patrimonio como sociedad rural, es un paso necesario para lograr un futuro viable.

Territorio y sociedad rural

La ruralidad es una condición y característica asociada a territorios, que tienen en esencia una construcción de orden histórico y social, como procesos prolongados de conformación de sociedades y organizaciones territoriales. En estos territorios se arraiga e la historia, la tradición y la cultura de la mayor parte de los pobladores de nuestra América y es en esa historia y en ese proceso donde se encuentran los elementos constitutivos de la concepción de una ruralidad asociada al territorio.

Desde los inicios de la organización social del hombre, la agricultura aparece como el elemento que le permitió a las poblaciones pasar de su condición nómada a una sedentaria. La agricultura se constituyó entonces en el factor de construcción de sociedades asentadas en el territorio y localizadas espacialmente con una condición de organización estable y permanente. La agricultura no solamente es responsable de haber provisto los alimentos necesarios para la supervivencia de estos grupos sino que adicionalmente determinó la localización de éstos y las características y condiciones de su desarrollo social e institucional, relación de dominación y relación de uso o explotación de los recursos que estaban a su disposición de una forma permanente y estable, ayudando a fortalecer esos elementos que explican la construcción de sociedades sedentarias ubicadas en territorios determinados.

Los procesos de localización y ubicación poblacional en el espacio, con la consecuente apropiación del territorio por parte de los grupos humanos, generaron una relación permanente y bidireccional espacio-grupo poblacional que constituye un determinante fundamental de la construcción de territorio. Esta relación da origen a espacios territoriales específicos determinados tanto por la intervención del ser humano sobre el ambiente, como por las características mismas de la población marcadas por las condiciones de orden ecológico, agronómico, climático o de riqueza natural de los territorios que ocupan.

Si bien la ocupación del territorio ha estado orientada por la disponibilidad y los sistemas de apropiación y uso de los recursos naturales, estos mismos procesos han generado asentamientos humanos que cada vez demandan nuevas condiciones y nuevas formas de apropiación del territorio. La concentración de población aparece entonces como una condición natural al desarrollo y fortalecimiento de estos territorios una vez apropiados a partir de procesos de colonización. La concentración y densificación de asentamientos aparece entonces como un proceso funcional a sistemas de apropiación de territorio sobre la base de recursos naturales. Los centros de servicios, constituidos básicamente por núcleos densos de población en poblados, caseríos y villas pequeñas, aparecen como un elemento subsidiario a esa estructura de colonización y apropiación del territorio, de características netamente rurales, es decir, de aprovechamiento de recursos naturales. Es así como se ha ido tejiendo un sistema de centros con medias y altas densidades y continuidad que hemos denominado *centros urbanos*, en una definición que en buena medida contradice la naturaleza misma de esos centros poblados.

El desarrollo posterior de estos centros poblados presenta características particulares de acuerdo con las regiones y ecosistemas en los cuales están asentados y con los procesos de colonización que los han generado. Son poblaciones de rápido crecimiento, que impulsan procesos económicos de orden industrial o de servicios, convirtiéndose en núcleos urbanos que cruzan el umbral de la ruralidad, constituyéndose en verdaderas áreas independientes de las estructuras de uso de recursos naturales, a pesar de que, en su gran mayoría tienen una génesis rural. Estos centros poblados se apartan de la concepción de ruralidad ligada a la ocupación del territorio por la apropiación de recursos naturales. Es así como aparece una estructura en la cual las dinámicas de orden industrial son

preponderantes y aparecen ciudades y metrópolis, totalmente independientes de la ruralidad.

Las políticas, las estructuras de planificación y los procesos de desarrollo sectorial en nuestra América han estado dominados por una visión dual de lo urbano y lo rural que con definiciones arbitrarias de orden demográfico, clasifica y separa estos dos espacios. Paradójicamente, una población que puede variar entre 1.500 y 2.500 habitantes concentrados en un solo sitio, es considerada como urbana y en las políticas aplicadas es tratada en forma diferencial a la ruralidad que la rodea y la determina. Es por ello que uno de los elementos más importantes de esta concepción de ruralidad es tener en claro que estos centros urbanos forman parte de la ruralidad, no son elementos extraños a ella.

Clarificar los límites de lo urbano y lo rural y, más importante aún, clarificar las relaciones entre los centros urbanos, ciudades y metrópolis y la ruralidad, es un elemento esencial de la concepción de territorialidad rural, en tanto aporta elementos útiles y prácticos para la definición de políticas y visiones de las dinámicas que soporten el desarrollo rural.

La construcción de espacios territoriales rurales, con sus centros poblados y sus relaciones con centros urbanos, ciudades y metrópolis, ha configurado a lo largo y ancho de nuestra América, una estructura de regiones jerarquizada desde los centros metropolitanos nacionales, centros metropolitanos regionales, centros secundarios, ciudades periféricas, ciudades intermedias, polos de desarrollo rural, poblados de servicios, centros de mercado, centros de procesamiento, centros de residencia, centros de provisión de servicios e insumo y centros de comercialización. Dicha jerarquía contiene dinámicas económicas, sociales, e institucionales de gran importancia para la construcción de políticas territoriales regionales y rurales.

Se puede afirmar que nuestra América es un tejido complejo de regiones especializadas y con condiciones particulares de patrimonio humano, social y natural, que determinan el objeto de una política rural. De esta forma, la visión territorial implica que se conciba una planificación y una política regional rural y se asuma el territorio como región, incorporando tanto las condiciones naturales, geográficas y ecosistémicas, como las condiciones de las sociedades que allí se asientan. Este marco determina una definición de ruralidad que, si bien no es nueva en el orden conceptual o teórico, sí tiene la fuerza de modificar o replantear los presupuestos básicos de las polí-

ticas de desarrollo rural que hoy predominan, tanto en los gobiernos, como en los organismos internacionales.

En la actualidad predomina la visión de que lo rural es sinónimo de población dispersa, asociada a procesos de explotación agropecuaria, forestal o pesquera. Frente a esta visión reduccionista del mundo rural, se encuentra una visión territorial que puede influir positivamente en las dinámicas de desarrollo y por tanto en la eficiencia de las políticas de bienestar, crecimiento, estabilización y sostenibilidad de sistemas productivos rurales.

Como hemos visto, la construcción de sociedades y las formas de ocupación del territorio han estado ligadas a la explotación y uso de los recursos naturales. El suelo, el agua y la biodiversidad tienen una localización específica en el territorio y su utilización y aprovechamiento determinan la localización de las actividades económicas productivas y conducen a la creación de asentamientos humanos que se localizan y se organizan alrededor de ellos.

Los distintos grupos sociales, ya sea como propietarios de territorio o de medios de producción, integrantes de organizaciones laborales, de organizaciones de mercados de insumos o de mercados laborales, adaptándose a las condiciones particulares del territorio han hecho surgir asentamientos y formas de organización social, con jerarquías, especializaciones, estructuras de relaciones entre los distintos grupos y códigos de organización política. Un elemento fundamental de la comprensión de la organización del territorio rural, que constituye una de sus mayores fortalezas, es su gran capacidad de adaptación, resultado de todo un proceso histórico.

Comparativamente, la fortaleza y capacidad de adaptación al ambiente de las organizaciones sociales rurales es mucho mayor que la de estructuras sociales construidas en forma artificial por la urbanización acelerada de las últimas décadas en Latinoamérica. Mientras en el primer caso se presentan asentamientos rurales construidos sobre la experiencia y la lectura de las complejas condiciones del territorio, en el segundo, se evidencian grandes dificultades para la incorporación social, institucional y cultural de nuevos pobladores inmigrantes a los centros urbanos, lo cual constituye uno de los problemas centrales del desarrollo urbano latinoamericano.

Otros dos elementos fundamentales en que se apoya la construcción de las estructuras sociales son la tradición y la historia. Los asentamientos humanos rurales y particularmente las comunidades indígenas que aún permanecen en nuestra Amé-

rica, cuentan con una tradición y con una historia que enriquecen su capital social. Hoy en día se ha avanzado en la valoración de estos elementos de tradición e historia como ejes fuertes en la construcción de sociedades y de procesos dinámicos de desarrollo.

La tradición y la historia construyen y alimentan la cultura, que más allá del folclor y el arte, constituye una forma esencial de la riqueza social que establece reglas, estructuras de orden ético y moral, una cosmovisión, establece un lenguaje, establece códigos, símbolos y valores que permiten las relaciones entre los distintos componentes de la sociedad y que generan sentido de pertenencia al propio grupo cultural, definiendo factores claves para la viabilidad y sostenibilidad de dichas organizaciones sociales.

Los grupos poblacionales rurales de América Latina, incluyendo las poblaciones afroamericanas e indígenas, cuentan con una base cultural que por lo general ha sido considerada como una barrera a la aplicación de los modelos occidentales dominantes, cuando en realidad constituyen un potencial básico para la construcción de una forma propia de desarrollo. Es por ello que la visión territorial propuesta implica la valoración y el reconocimiento de la tradición, la historia y la cultura rural, con una visión de integración y universalización, que parta de ella misma para la construcción de políticas de desarrollo rural sostenible.

De igual modo, las instituciones formales o informales, económicas, religiosas, culturales, de gobierno, presentes en los territorios rurales, demuestran una gran capacidad institucional y de organización y constituyen otro gran componente de la riqueza social rural. En muchos casos estas instituciones tradicionales han sido subvaloradas y hasta combatidas por el modelo de institucionalidad formal que maneja los centros de planificación central en nuestros países y casi siempre han sido subutilizadas en las políticas de desarrollo rural.

Urbanización y regiones

Dos grandes procesos marcan la revolución demográfica de nuestra América. El primero, la transición demográfica que, con distintos rezagos, en diversos países, ha marcado los cambios demográficos de altas tasas de natalidad y mortalidad, a altas tasas de natalidad y baja mortalidad (explosión demográfica), para pasar a fases de bajo crecimiento con bajas tasas de natalidad y de mortalidad. Esta transformación poblacional tiene

grandes implicaciones sobre las estructuras de las familias, la distribución por edades de la población, las demandas de servicios, las características de los mercados laborales y otro conjunto de dinámicas que han tenido que ser asumidas por nuestros países en periodos muy breves de tiempo.

Si se compara con los países desarrollados, con Europa por ejemplo, donde estos procesos de transición demográfica tomaron más de un siglo en la mayoría de países, entendemos las grandes implicaciones que ha tenido y tiene esta transformación demográfica acelerada en la consolidación de la estructura territorial de nuestro continente.

Otra de las grandes transformaciones de orden demográfico es el proceso de urbanización. Las tasas de migración rurales-urbanas, al interior de nuestros países y de emigración laboral hacia otros países, ha marcado una recomposición profunda de las estructuras familiares y por edad de la población rural.⁶

Es evidente que uno de los grandes cambios que ha tenido la población en América Latina, está marcado por el proceso de rápida urbanización de nuestras naciones.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN 1950-2030

Año	Población total (en miles)	Población rural (en miles)	Población rural (%)	Población urbana (%)
1950	166.994	97.865	59%	41%
1960	218.228	110.681	51%	49%
1970	284.795	121.334	43%	57%
1980	361.401	126.774	35%	65%
1990	440.473	127.556	29%	71%
2000	519.141	127.803	25%	75%
2010	595.036	127.102	21%	79%
2020	665.092	125.504	19%	81%
2030	725.535	121.062	17%	83%

Fuente: FAO, *Población y Proyecciones*.

⁶ “Este proceso de urbanización acelerada ha generado enormes presiones sobre los mercados de trabajo y sobre la infraestructura básica de los centros urbanos, que no siempre han podido responder en forma adecuada, perpetuando situaciones de pobreza y marginalidad en las ciudades. Asimismo, la rápida urbanización ha despoblado prematuramente el espacio rural disminuyendo la edad promedio y el nivel de capacitación de la población rural. Esto es consecuencia de que los que migran son los más móviles y los que tienen, por lo menos en principio, mayores posibilidades de empleo y ascenso social en las actividades urbanas.” (Piñeiro, 2000. pág.10)

La población rural está prácticamente estabilizada debido a la persistente migración hacia las ciudades y al freno de la capacidad de retención demográfica en el campo latinoamericano. La agricultura moderna no es intensiva en mano de obra y a veces, cuando lo es, su carácter estacional desincentiva el asentamiento permanente en el campo.

Las cifras indican además, que en tan solo medio siglo se invirtieron las distribuciones espaciales de la población pasando, de una población rural dispersa predominante, a poblaciones concentradas en grandes y medianos centros urbanos de carácter metropolitano. El siguiente cuadro ilustra el enorme crecimiento de las grandes ciudades latinoamericanas:

CIUDADES QUE TENÍAN 1.000.000
DE HABITANTES O MÁS EN LOS AÑOS QUE SE INDICAN

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Población (miles de personas)	28.747	47.708	74.068	105.837	133.584	166.952
% de la Población Total	17.3	22.0	26.1	29.5	30.5	32.4
% de la Población Urbana	41.7	44.6	45.5	45.5	42.9	43.0
Tasa anual de crecimiento	5.1	4.4	3.6	2.3	2.2	

Fuente: CEPAL. "La reestructuración de los espacios nacionales", 2000.

CIUDADES QUE TENÍAN 5.000.000
DE HABITANTES O MÁS EN LOS AÑOS QUE SE INDICAN

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Número de ciudades	1	4	4	4	6	7
Población (miles de personas)	5.042	12.199	32.588	45.046	62.110	77.992
% de la Población Total	3.0	5.6	11.5	12.5	14.2	15.2
% de la Población Urbana	7.3	11.4	20.0	19.3	20.0	20.1

Fuente: CEPAL. "La reestructuración de los espacios nacionales", 2000.

Como efecto de la transición demográfica y la urbanización, es claro el predominio actual de una población rural envejecida, con alta participación de población de tercera edad en forma creciente e incremento en los niveles de dependencia laboral y de ingreso al interior de las familias del medio rural.

Esta gran transformación ha generado no sólo el despoblamiento o estancamiento de la población en el campo, sino que ha determinado una estructura no balanceada, dada la selectividad de los procesos migratorios que involucran particularmente a los sectores de población en edad adulta joven con serias implicaciones en el potencial productivo del medio rural. Estos procesos demográficos constituyen lo que podría

denominarse la revolución silenciosa de población en América Latina que marca un nuevo escenario y espacio de visión de las poblaciones y las sociedades al interior de un mundo rural.

Sin embargo, estos procesos de transición, particularmente emigratorios, no se han dado de manera espontánea en el mundo rural. No es tampoco una condición necesaria natural a la evolución de las poblaciones, como lo demuestran los escenarios en países desarrollados, donde estos procesos se han dado muy lentamente, e inclusive, donde se evidencian procesos inversos de flujos migratorios y de consolidación de espacios regionales y territoriales.

La urbanización de América Latina ha sido inducida por un modelo de desarrollo que privilegió la urbanización y la industrialización como sinónimos de progreso, desarrollo y modernidad. Asociando la ruralidad con esquemas premodernos y atrasados de desarrollo, se impusieron visiones de largo plazo, en las cuales se concebía las sociedades de América Latina como sociedades modernas urbanas y para lograrlo se generaron procesos y se indujeron comportamientos poblacionales de orden económico y de orden social.⁷

Los principales factores que indujeron el proceso de urbanización se pueden resumir en:

Modelo sustitutivo e industrialización. Desde el final de la primera mitad del siglo XX, con la aplicación generalizada del modelo de sustitución de importaciones, que cerraba las economías, se dio vía libre a la aplicación de esquemas orientados a la construcción de centros urbanos y desarrollo industrial. Se permitió la creación de estructuras con incentivos asimétricos entre los sectores básicos de la economía rural (agropecuario y extractivo) frente a los nuevos sectores industriales de carácter urbano. Esta asimetría generó términos de intercambio desiguales que facilitaron flujos intensos de re-

⁷ “A partir de la década del 30 y más intensamente a partir de la década del 40, América Latina adoptó una estrategia de desarrollo, propia de la región, que privilegiaba el desarrollo del sector industrial y asignaba al Estado un papel central en la distribución de los recursos. Es importante resaltar, que la estrategia de sustitución de importaciones, por lo menos en su concepción original, le asignaba al sector agropecuario un papel importante y complementario al sector industrial. Pero, a pesar de ello, y este es el punto que quiero enfatizar aquí, el liderazgo y por lo tanto la prioridad en cuanto a la asignación de recursos por parte del Estado, lo tenía el sector industrial. A pesar de esto y de la política de precios en muchos casos adversos al sector, éste creció a una tasa de alrededor del 3% durante el período 1950-1980.” (Piñeiro, 2000. pág.3)

cursos, tanto de capital como de recursos humanos, de las zonas rurales hacia las zonas urbanas. Se privilegiaron las inversiones subsidiadas en el medio urbano con una discriminación en contra del medio rural, y todo ello se complementó con la implementación de instrumentos localizados y selectivos de modernización del sector agropecuario con miras a su industrialización.

Asimetrías macroeconómicas. La política macroeconómica aplicada durante estos periodos implicó el denominado impuesto agrario⁸, producto de políticas cambiarias, tributarias, comerciales, fiscales, de recaudo y de inversión, que evidentemente desestimularon la inversión en el sector rural y lograron que los flujos de excedentes y la acumulación rural se movilizaran hacia el medio urbano, financiando de esta forma la construcción de las grandes urbes de América Latina.

Incentivos a flujos de capitales. Todo este conjunto de políticas implicó fuertes incentivos a las inversiones urbanas, generando un enorme diferencial de rentabilidad entre el medio urbano y el medio rural. Inclusive los excedentes generados en el medio rural fueron destinados a inversiones en el medio urbano (industrial o de servicios). Esto significó una descapitalización del medio rural a favor de la capitalización de los medios urbanos. Un ejemplo de ello lo constituye el sector de la construcción que fue fuertemente apoyado y subvencionado en muchos de nuestros países, generando fuertes distorsiones en los mercados de inversiones nacionales.

Venta de un imaginario colectivo. Más allá de los instrumentos de orden económico y de la visión de planificación económica de todo el sistema de inversiones y desarrollo sectorial se vendió la idea única de progreso asociado con el medio urbano. Se generalizó la idea de que el campo era una visión premoderna que condenaba al atraso a la sociedad. Se constituyeron valores y discursos ideológicos en contra del

⁸ "(...) con frecuencia las políticas macroeconómicas han estado en contradicción con las necesidades de la agricultura y la política agrícola ha sido un apéndice pasivo de la política macro incapaz de proporcionar compensaciones frente a las políticas desfavorables como sucedió durante el período de sustitución de importaciones. Esto se expresa en las altas tasas de intercambio que subsisten a pesar de la liberalización comercial, las muy elevadas tasas de interés real generadas a partir de las políticas de las políticas de estabilización, la continua política impositiva sobre los productos de exportación agrícola y los sesgos urbanos en la distribución de los bienes públicos debidos al desequilibrio de la política económica." (de Janvry y Sadoulet, 1999. pág.9)

medio rural, que no solamente tuvieron acogida en el naciente medio urbano, sino también en los mismos medios rurales, dando lugar a una idea generalizada de que el progreso y el bienestar se obtenían exclusivamente en la decisión de emigración hacia una zona urbana. Esta concepción de desarrollo único tuvo acogida generalizada y aún hoy prevalece limitando en forma importante el potencial de desarrollo del medio rural. El papel de los medios masivos de comunicación fue significativo en la venta de este imaginario

Modelos de recurso humano. Uno de los instrumentos más importantes de presión migratoria lo constituyó la educación con modelos curriculares y pedagógicos que buscaban preparar e incentivar el traslado de la población hacia el medio urbano. La universalización de la educación que cubrió muchos de los países de nuestra América durante este periodo, estuvo soportada en valores, esquemas y modelos de vida urbana. En general el modelo de desarrollo de talento humano se concibió para alimentar mercados urbanos, y por lo tanto debilitó y subestimó las potencialidades económicas y sociales del medio rural, al mismo tiempo que privó a la población campesina de la formación específica y especializada que requería para su desarrollo.

La expulsión y el desplazamiento. La visión de desarrollo agropecuario, que se implementó asociada al modelo de urbanización, giró alrededor del modelo tecnológico de *revolución verde*, intensivo en uso de agroquímicos y maquinaria (es decir, intensivo en capital), que perseguía incrementos de productividad en las actividades primarias y se soportaba en un uso menor de mano de obra y una mayor tecnificación. Este modelo de economía agrícola comercial implicó un debilitamiento en las estructuras y sistemas productivos rurales basados en usos intensivos de mano de obra y generó, naturalmente, una expulsión de población. De otro lado, la precariedad y el pobre éxito de procesos generalizados de reforma agraria y redistribución de la tierra, acompañados de procesos violentos de expulsión de población, generaron desarraigos y desplazamiento masivo de población del medio rural al medio urbano.

Este conjunto de políticas, programas, instrumentos, visiones de desarrollo y procesos económicos, configuran los factores explicativos de la urbanización de América Latina que como se ve, fue un proceso inducido, el cual después de haberse realizado, deja profundas dudas sobre su éxito en térmi-

nos de un desarrollo equilibrado, justo y redistributivo en todo el conjunto de la economía latinoamericana.

La forma como se han dado los procesos históricos de construcción del sistema urbano o de concentración de población en los países de América Latina, caracterizado por el muy acelerado e inducido proceso de urbanización, trae como consecuencia una fuerte presencia de sociedades, culturas, tradiciones e instituciones rurales en las ciudades y en los medios urbanos del continente.

Un elemento básico destacable, de esta herencia de condiciones rurales en el medio urbano, es la naturaleza y origen rural de la pobreza urbana. En una altísima proporción, las grandes ciudades de nuestros países, albergan un acumulado de pobreza rural, de inmigrantes rurales que no han encontrado soluciones y condiciones de desarrollo integral y que constituyen espacios de pobladores rurales incrustados en la ciudad, con bajos niveles de integración al mundo urbano y con grandes nexos con el medio rural.

Pero no solamente el tema de la pobreza constituye esta especial relación entre nuestras grandes zonas metropolitanas y el origen rural de sus pobladores. A diferencia de los centros urbanos de países desarrollados, particularmente de Europa, que han mostrado dinámicas lentas en procesos históricos de muy largo plazo, construyendo culturas urbanas claras, las grandes ciudades de nuestra América Latina son ciudades de un profundo sincretismo y complejidad de orden cultural y social que mimetiza, en grandes conglomerados urbanos, poblaciones de profundo sustrato rural. Esta relación y esta mixtura en los grandes centros metropolitanos con un sustrato cultural, social e institucional rural, son, al tiempo que paradójica, una gran limitación y un gran desafío del desarrollo urbano de nuestros países.

Un resultado nocivo de la rápida urbanización en América Latina, es el antagonismo actual entre un crecimiento urbano con la consecuente concentración de inversiones y la marginalidad rural. Sin embargo, la marginalidad urbana, cuya más dramática expresión es la concentración excesiva y los altos niveles de pobreza, es una muestra clara de los grandes desequilibrios que el modelo de desarrollo aplicado genera. Dichos desequilibrios latentes apoyan la discusión sobre una nueva visión de la ruralidad que emerge como uno de los elementos fundamentales para el logro de un nuevo equilibrio y de una nueva equidad social sobre la base de la necesaria reducción de la brecha entre los modelos concentradores ur-

banos y los determinantes que éste tiene sobre la marginalidad en el mundo rural.

URBANISMO RURAL

La visión territorial rural no acepta una dicotomía excluyente entre lo urbano (como concentración de la población) y lo rural, y por el contrario, asumiendo el sentido de territorio y región rural, integra el urbanismo como un elemento esencial de la política de desarrollo rural sostenible.

Hasta el momento se ha manejado una separación fuerte entre lo urbano y lo rural y las políticas urbanas se definen dentro de una lógica muy diferente de la que se aplica al medio rural. Para ser consecuentes con la visión de conformación de espacios regionales y territoriales rurales, es necesario reducir esa dicotomía y cambiarla por un sentido de jerarquía regional, entendiéndolo por ello la apropiación de visiones integradas de estructuras demográficas con dinámicas y flujos económicos, sociales, institucionales y políticos que determinan centros urbanos con funciones claramente rurales.⁹

Las lógicas de desarrollo, de integración sectorial y de integración de mercados que hay en los centros urbanos, son elementos esenciales que deben apoyar el desarrollo rural. Por su parte, las políticas de desarrollo rural deben incorporar políticas de urbanismo rural con visiones claras sobre las funciones y características de las estructuras urbanas que se han de desarrollar o que se deben fortalecer en los medios rurales, con el fin de alcanzar una mayor eficiencia integral de desarrollo rural.

La jerarquía regional invoca la idea de las complementariedades, de subsidiaridades y de distintos mecanismos de integración entre los componentes de una región rural y de un territorio o de un país en general. De esta forma la organización del territorio incorpora, tanto lo urbano como lo rural, en

⁹ "Los espacios rurales están poblados de un heterogéneo espectro social de trabajadores estacionales; de gente sin empleo expulsada de la agricultura, de trabajadores vinculados indirectamente vía servicios a la actividad agrícola y como asalariados de las agroindustrias; de empleados de servicios sociales y municipales; de trabajadores de empresas turísticas, pesqueras y parques industriales; de pensionados retornados de la ciudad, etc. Este vasto conglomerado, que incluye numerosos pobres y diversas formas de pobreza, ocupa el paisaje rural y la frontera semiurbana de pueblos y pequeñas ciudades agrícolas, donde se confunden rasgos de ambas formas de vida." (Echeverría, octubre 1999. pág.8)

el sentido de territorios desarrollados a partir del uso de los recursos naturales. Esto implica una visión integral y transversal de las políticas de desarrollo rural con fuertes implicaciones en estrategias de desarrollo urbano regional de cada una de nuestras naciones.

El eje articulador de lo urbano y lo rural es la relación funcional entre unos y otros espacios, es decir todos los flujos bidireccionales en el mercado de bienes, servicios y factores productivos, la institucionalidad, las funciones de orden simbólico, cultural, educativo y social que ejercen estos centros de mayor tamaño sobre el área que los circunda y viceversa.

Existen, en cambio, centros industriales, algunos centros de servicios, las metrópolis nacionales o regionales, muchos de los puertos y zonas francas que son ejemplos de centros urbanos que no forman parte de la ruralidad.

En términos de la definición del dominio de una política de desarrollo rural, la clasificación de centros urbanos conduce a interrogantes importantes: ¿hasta dónde debe ir la competencia de la política de desarrollo rural, o hasta qué tamaño de centro poblado?

Como se ha mencionado, en este momento un centro poblado de más de 2.500 habitantes queda excluido de una política de desarrollo rural. El eje de la propuesta de incorporación del concepto de jerarquía regional implica que la definición de ruralidad de un determinado centro poblado no esté determinada por condiciones exclusivamente de orden demográfico, como el tamaño de la población, sino que sea consecuencia de la evaluación de aquellas dinámicas reales de integración económica o de mercado que se dan en las regiones rurales.

Es posible que un centro poblado de 40 o 50 mil habitantes tenga funciones que explican y determinan las condiciones y las posibilidades y potencialidades de desarrollo de una economía diversificada e integral en el medio rural que lo circunda, y por tanto debe ser objeto de política de desarrollo rural. Capitales provinciales, departamentales, centros o ciudades intermedias, polos de desarrollo que están vinculados y determinados por una economía centrada en la explotación de recursos natu-

rales, deben ser incorporados como parte integral, dinamizadora e inclusive líder de procesos de desarrollo rural.¹⁰

Esto implica una importante transformación en la visión de las estrategias y políticas de desarrollo regional y urbano de nuestros países, que no es posible dinamizar un desarrollo rural adecuado, integral y sostenible si no se incorpora, como parte esencial de esas estrategias, a los centros urbanos determinantes de la realidad rural en nuestros países.

¹⁰ “La hipótesis de partida es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas, que constituyen su potencial de desarrollo. Cada localidad o territorio se caracteriza por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, un sistema productivo, una capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local”. (CEPAL-GTZ, 2000. pág. 5)

HACIA UNA ECONOMÍA DE TERRITORIO RURAL

El escenario de desarrollo rural está sobredeterminado por las condiciones económicas del desarrollo agrícola, en un marco de creciente diversificación productiva. Los diversos problemas que aquejan al sector rural y las nuevas evidencias de su carácter multisectorial y holístico, expresados en la visión territorial, deben encontrar un referente riguroso y consistente con un marco económico comprensible y pragmático.

No hay duda de que la naturaleza de la mayoría de los problemas del sector y de las soluciones que se vislumbran, cruza inexorablemente por el terreno de la economía política. Son muy fuertes los factores políticos de intereses y ejercicios de poder, que subyacen a la compleja problemática rural. Las propuestas excesivamente tecnocráticas de las últimas décadas han acusado agotamiento y a lo largo y ancho del continente han ido perdiendo legitimidad y confianza por parte de las comunidades, decisores de política y políticos. Restablecer la confianza de las fuerzas sociales y políticas de nuestras naciones en la naturaleza de las soluciones propuestas es un imperativo que obliga esfuerzos por tratamientos e instrumentos más imaginativos, democráticos e innovativos.

Enfoques territoriales como los propuestos, implican necesariamente repensar los esquemas económicos predominantes en la discusión tradicional de desarrollo rural. Una nueva economía del territorio se hace necesaria para indagar por las potencialidades reales de las economías de aglomeración, que conducen a una revisión del concepto de economías de escala: la diversificación sectorial, expresada en mercados laborales integrados y encadenamientos poderosos de valor agregado, indaga por tratamientos de las remuneraciones a los incrementos de productividad y a las complementariedades sectoriales que den señales adecuadas a los emergentes mercados

de capitales; el enfoque de economía de recursos naturales, antes que agrícola, desafía nuestras concepciones, reglas de juego e instrumentos para mercados de servicios ambientales y una nueva economía ecológica; las externalidades reconocidas para el sector rural presionan por una redefinición de los conceptos de competitividad y beneficios colectivos del desarrollo económico rural; los cambios en la institucionalidad y sus profundas debilidades requieren superar los modelos de reingeniería aplicados en el pasado por visiones más comprensivas de la verdadera naturaleza de la economía institucional.

En fin, se abre un espacio fértil para análisis, propuestas y estrategias de política que deben trabajarse, profundizarse e instrumentarse para pasar del discurso a la acción, del diagnóstico a la implementación de soluciones, de la retórica a la política y de la política al bienestar.

GLOBALIZACIÓN Y AJUSTE ESTRUCTURAL

En los últimos años el modelo de desarrollo se ha centrado en la liberalización económica, la desregulación de los mercados, la reducción del Estado, el privilegio de la competitividad como patrón de modernización, la confianza en el papel de los mercados como asignadores eficientes de recursos y en la idea de que el crecimiento económico irriga en forma natural sus beneficios sobre todo el conjunto social.

Nuestros países han ingresado en formas diferenciales en estos cambios económicos, asumiendo los costos sociales y políticos de su implantación y ajustándose, en lo posible, a las reglas del juego. Estos ajustes en su mayoría no han sido enteramente decisiones internas, han sido influenciados, cuando no presionados, por los marcos de regulación internacionales.

Los efectos de la aplicación del modelo no han sido uniformes y presentan resultados variados. Muchos sectores económicos se han visto favorecidos, obteniendo logros importantes en eficiencia productiva, se han consolidado algunas estructuras económicas y se ha ampliado y diversificado el comercio internacional. Sin embargo, los objetivos básicos de bienestar, equidad y progreso se encuentran lejos de ser alcanzados. Los niveles de pobreza no ceden, la inequidad en la distribución ha aumentado, los niveles de crecimiento económico de la región no son satisfactorios ni sostenibles, la desregulación ha

significado mayor vulnerabilidad para amplios sectores de la población y en algunos casos ha sido simplemente regresiva.¹¹

La ortodoxia de política económica ha dado paso a un proceso de orden político que hoy en día cuestiona los fundamentos del modelo y vuelve a poner sobre la mesa los verdaderos objetivos y valores del desarrollo, entre ellos los derechos humanos, el desarrollo social, la equidad de género, el respeto de la diversidad étnica y cultural, la protección del medio ambiente¹². Este nuevo planteamiento ha retrasado las fases de aplicación de los ajustes requeridos para la implantación de las reformas recomendadas y diversos procesos políticos de contrarreforma han comenzado a tomar cuerpo en varios países de la región. Particularmente en el sector rural y específicamente en el agropecuario, la aplicación del modelo tiene pocos logros que reivindicar¹³.

Se han evidenciado más las pocas posibilidades de acceso a los beneficios del desarrollo que los logros reales y sostenibles de inclusión económica y la transición hacia un nuevo modelo más competitivo, se ha enfrentado a dificultades de orden político y social muy grandes. Además, las limitaciones del capital social, la inadecuación tecnológica y las profundas deficiencias de capital humano han actuado como lastres para el desarrollo armónico de la sociedad.

La preocupación por el conjunto de resultados mencionados ha impreso un nuevo contenido a los discursos sobre el desarrollo, retomando temas como la planificación y el desarrollo, el liderazgo regulador del Estado y la poca neutralidad política de los modelos económicos de mercado.¹⁴

¹¹ Los niveles de pobreza medidos por línea de pobreza se mantienen en niveles cercanos al 60% sin mayor modificación en los últimos veinte años y los niveles de distribución generales muestran Ginis que superan el 0.55 para países como Brasil, 0.63, Colombia, 0.57, Chile, 0.57, Guatemala, 0.56

¹² Ver Ocampo: Retomar la agenda del desarrollo, 2001.

¹³ Las tasas de crecimiento del producto sectorial se ha mantenido en niveles moderados y la reversión de los efectos negativos del modelo anterior, teóricamente discriminatorio a lo agropecuario no ha mostrado señales de haber cambiado. Ver José Antonio Ocampo en Agricultura y Desarrollo Rural en América Latina (1.998)

¹⁴ Señales no despreciables son las asignaciones recientes de los premios Nóbel de economía a Douglas North por sus trabajos en economía institucional y a Amartia Sen por sus trabajos en pobreza y en el "desarrollo como libertad".

Por otro lado, el mercado no sólo presenta limitaciones respecto al largo plazo y a la sostenibilidad, sino que enfrenta barreras ligadas a las precarias condiciones estructurales de partida de las sociedades latinoamericanas, caracterizadas por limitadas oportunidades, déficit de capital social, baja inversión en capital humano, inadecuada institucionalidad y pobre infraestructura productiva y comercial. Sin superar estas barreras, la primacía de los mercados y el debilitamiento del Estado ha mostrado que logran profundizar los desequilibrios e ineficiencias de la economía y el desarrollo en su conjunto.

Esta situación contrasta con los procesos vividos por los países desarrollados, que contaron con grandes procesos de acumulación, iniciados a partir de siglos de explotación de sus colonias americanas, y, posteriormente con décadas de *Estado de Bienestar*, que les permitieron el financiamiento y expansión de su capital social y humano. Estas dos condiciones no se dieron en los países subdesarrollados de América, creando condiciones objetivas radicalmente diferentes para la valoración de la factibilidad y sostenibilidad de modelos de reducción del Estado y premisas de desigualdad en las condiciones de competencia en los mercados.

El debate internacional sobre el desarrollo brinda una creciente relevancia al hecho de que los países de la región no hayan sido suficientemente aplicados en la instrumentación de las reformas estructurales que acompañaron las fórmulas del Consenso de Washington. Parecen por lo menos ligeras, las ideas de que a nuestros países les ha faltado disciplina y que lo que se requiere es la profundización de la transición sobre la base de compromisarios que ajusten la poca gobernabilidad por medio de esquemas como los de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. Es claro que existen razones estructurales para la no aplicación plena de las reformas que ponen en entredicho las reformas mismas, ya que estas definitivamente no tienen la capacidad de enfrentar la compleja realidad de los procesos económicos, políticos y sociales de este continente.

Es necesario abrir aún más el debate sobre la naturaleza de las barreras que impiden el desarrollo armónico de nuestras naciones y, en particular, de las regiones rurales, abrir nuevos espacios de debate e introducir en forma creativa e imaginativa nuevas dimensiones en el análisis. Son muchos los esfuerzos realizados por los gobiernos y sociedades del continente en la búsqueda de mejores condiciones de vida y de desarrollo, pero esto no ha dado el resultado, tal vez porque lo

hecho no ha sido suficiente, pero también, porque lo hecho no apunta en la dirección correcta.

Es claro que la disyuntiva no es entre mercado o protección, entre mercado y economía planificada. El debate está en estrategias foráneas y ortodoxas y estrategias propias y flexibles. No es momento de enfrentar con fundamentalismos ideologizantes una reflexión que requiere aunar esfuerzos y propuestas innovativas, realistas, en términos técnicos y políticos, sostenibles y reivindicadoras de la capacidad creadora que de sobra ha demostrado poseer nuestro pueblo americano.

Cualquier análisis de la situación del sector rural debe enmarcarse en los profundos cambios que se han operado en las condiciones macro del desarrollo en los últimos años. La región ha estado sometida a transformaciones de significativo impacto en las estructuras económicas, en la institucionalidad y en los relacionamientos internacionales. El concepto de modelo de desarrollo, como el conjunto de estrategias e interpretaciones de las reglas de juego de la economía, ha estado presente como paradigma orientador. Desde la mitad del siglo pasado y por poco más de tres décadas, América Latina siguió las pautas de un modelo de crecimiento hacia adentro, soportado en los principios de sustitución de importaciones. Ante las evidencias de agotamiento del modelo, en las dos últimas décadas se ha adoptado un modelo basado en la preeminencia del mercado y en profundos cambios en la estructura y funciones del Estado.¹⁵

Ese cambio de modelo dio origen a un período de transición que significó la aplicación de ajustes en las estrategias macro de los países de la región. Un nuevo orden se ha venido imponiendo sobre la base de principios que el Consenso de Washington asumió y declaró como orientación a los gobiernos de los países en desarrollo por medio de las agencias internacio-

¹⁵ “Durante la década del 80 la estrategia de sustitución de exportaciones entró en una crisis final y obligó a implementar una profunda reforma económica centrada en la apertura comercial y en una mayor disciplina fiscal y monetaria. Esta reforma busca una nueva inserción de la región en la economía mundial en cierta forma similar a la que teníamos antes de la segunda guerra mundial.” (Piñeiro, 2000)

nales de cooperación técnica y financiera.¹⁶ El modelo de ajuste se ha aplicado en forma relativamente estándar, impulsado principalmente por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con la convicción de que las necesarias reformas deberán producir efectos positivos en el crecimiento y la distribución. El mismo Banco Mundial planteó a principios de los noventa que: “*La reducción sostenible de la pobreza es el objetivo principal del Banco Mundial. Es el hito contra el cual debe medir su desempeño*” (citado por Watkin, K, 1995).

Las reformas tienen sus raíces en la grave crisis de estabilidad macroeconómica que vivieron los países en desarrollo en los años ochenta, cuando la *crisis de la deuda* develó los graves desajustes fiscales, cambiarios y de balanza que aquejaban la mayoría de las economías de la región. Con un gasto público disparado e ineficiente, crisis inflacionarias generalizadas y aparatos productivos raquíticos, era evidente que se requerían reformas de fondo. Tanto razones técnicas como políticas impulsaron una receta soportada en unas principios básicos: (1) saneamiento de las finanzas públicas, sobre la base de la reducción drástica del gasto público, (2) retiro de las barreras al libre comercio y de factores distorsionantes, (3) reformas del Estado para disminuir su capacidad de intervención, (4) fomento de las exportaciones, (5) descentralización y fortalecimiento de los niveles locales del Estado. Con ellas se quería privilegiar el crecimiento de las economías como factor básico de cualquier estrategia de desarrollo, esperando que la riqueza se irrigara al conjunto social.

Sin embargo, el tiempo ha demostrado que los ajustes no han sido suficientes para lograr los resultados esperados. El modelo de ajuste resultó recesivo, contrajo la demanda e incrementó el desempleo, agravando las condiciones de pobreza y desigualdad. Si bien los promulgadores de los ajustes pronosticaban esta situación como temporal, la región ha demostrado que este factor se ha convertido en una seria trampa al crecimiento. Es claro que los altos niveles de crecimiento no se obtuvieron y algunos sectores sufrieron graves retrocesos y, en aquellos países donde se logró elevar el crecimiento,

¹⁶ “La liberalización económica fue presentada al mundo en desarrollo como la respuesta a estrategias ineficientes asociadas a la protección comercial, a los altos niveles de intervención estatal y a la captación de rentas (rent seeking) por parte de los agentes económicos. Fue presentada también como la forma de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización”. (Ocampo, 2001. pág. 1)

éste no resultó sostenible. América Latina sigue teniendo un crecimiento pobre del 1.1% entre 1980 y 1990, de -0.6% entre 1990 y 1995 y cercano al 2%, en la segunda mitad de la década anterior, demostrando que el objetivo privilegiado de crecimiento tampoco se cumplió.

La reducción del gasto público afectó extraordinariamente el gasto social, golpeando a las poblaciones más pobres y distribuyendo inequitativamente los costos del ajuste. La desregulación de los mercados no benefició a quienes, por definición, estaban en peores condiciones de acceso por baja dotación y marginalidad. La velocidad y no selectividad que tuvieron las decisiones de apertura afectaron gravemente algunos sectores, en particular al agrícola, lo cual se reflejó en la caída de la inversión y la generación de empleo.

Como respuesta a estas condiciones, se han venido introduciendo nuevas generaciones de reformas que otorgan especial importancia al tema institucional y a la creación de capital social, como estrategias compensadoras y fortalecedoras de los ajustes. Se ha llegado a la triste conclusión de que las reformas eran necesarias, pero no suficientes, creando uno de los más significativos desafíos de política, para decisores y técnicos, en las últimas décadas. Se ha perdido credibilidad y confianza y se acusa un vacío de paradigma de desarrollo. Esto se expresa en la poca disponibilidad de gobiernos y sociedades para avanzar en los ajustes y al papel, cada vez más interventor, del Fondo Monetario Internacional en la imposición de una disciplina que genera grandes turbulencias y reacciones políticas al interior de los países.

El sector agrícola ha vivido su propio proceso dentro de las reformas. El marco de reestructuración ha mostrado un transición de grandes imperfecciones. Es cierto que se han abierto importantes oportunidades en nuevos esquemas de eficiencia. *“(...) la década de los 90 define notoriamente el cambio del viejo paradigma de la agricultura protegida en una economía cerrada, con excesiva intervención estatal, limitada a la producción primaria y con precaria vinculación entre agentes económicos, a un sector articulado a la política macroeconómica, enfocado en las ventajas competitivas, ampliado a los servicios colaterales e integrado vertical y regionalmente concentrándose cada vez más en polos de desarrollo.”* (Echeverría, octubre 1999). *“La década del 90 ha sido rica en transformaciones económicas y sociales. A nivel internacional la globalización de los mercados, los extraordinarios avances de la ciencia y la tecnología (especialmente en biotecnología, comunicaciones e informática) están*

transformando el funcionamiento de la economía en todos los países del mundo y especialmente en aquellos que están más articulados con la economía global.” (Piñeiro, 2000).

Sin embargo, los incrementos en el comercio mundial no han logrado impactar las estructuras de producción agrícola en la región, ni alterar las grandes brechas y asimetrías existentes al interior del sector. Los éxitos parciales han conducido a la confirmación de que la estructura dual de la economía agrícola de nuestros países genera grupos poblacionales definitivamente inviables en un mundo de competencia y eficiencia de mercados. Esto que podría leerse como un aporte positivo de la estrategia ya que envía el mensaje claro de que ciertas estructuras productivas no son eficientes, dando las señales de reconversión, no encuentra forma de ser leída desde la dimensión política y social, ya que estas mismas economías no ofrecen alternativa a millones de productores que tienen mínimas posibilidades de reconversión y a quienes la perspectiva de la pobreza y marginalidad urbana, cierran sus propias opciones. Esto no impide reconocer que la agroindustria, los complejos agroempresariales y ciertos sectores comerciales se ven altamente favorecidos con los cambios, pero es evidente que el desmonte de los apoyos institucionales y financieros a la agricultura y la sobreexposición al comercio externo, por la vía de importaciones de productos con precios distorsionados, han significado una dura carga para los pequeños productores.

Los profundos cambios económicos y políticos operados en el mundo en las últimas décadas han dado carácter a un nuevo modelo de interdependencia global. La revolución tecnológica, particularmente en informática y telecomunicaciones, en biotecnología y microelectrónica, ha ido consolidando una sociedad posindustrial basada en el conocimiento. En términos económicos se ha establecido un criterio de integración comercial, de reducción de la discrecionalidad política de los Estados en el manejo de las economías nacionales, los acuerdos mundiales de comercio, la conformación de bloques económicos, la concentración de los mercados de capitales, el imperio de las reglas de mercado y competitividad, cambios que han generado transformaciones profundas en los escenarios de interrelacionamiento de las economías domésticas con el mundo.

La globalización y la idea de la aldea global, han conducido igualmente a importantes preocupaciones por el papel que las comunidades y culturas nacionales jugarán en este escenario

y las debilidades del modelo en cuanto al riesgo de acentuar los, ya graves, desequilibrios del planeta.

La agricultura de la región se enfrenta a un escenario internacional complejo y adverso y las condiciones de intercambio internacional para la agricultura están enmarcadas en un cuadro de profundos desequilibrios que hacen del comercio una oportunidad aparente. Los altos niveles de protección y subsidio que siguen manteniendo los países desarrollados contrastan con las escasas posibilidades reales de aplicar aquellos instrumentos, aparentemente equitativos, que ofrecen los acuerdos comerciales a los países en desarrollo, pero cuya debilidad presupuestal y las crisis fiscales impiden hacerlos realidad.

La globalización es hoy parte de la vida cotidiana de las economías y sociedades y los agricultores y campesinos deben posicionarse en estos escenarios en busca de una inserción justa y eficiente.

En este sentido es perfectamente aplicable a la agricultura y al medio rural de casi todos nuestros países, la Declaración de la II Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado que expresa: *“la globalización ofrece grandes oportunidades para el progreso de nuestros países y abre nuevos campos de cooperación para la comunidad hemisférica. Sin embargo, puede también incidir en un aumento de las diferencias entre los países y al interior de nuestras sociedades”*.

La naturaleza rural de nuestras sociedades, la revaloración cultural, la definición del carácter nacional y la defensa de los intereses económicos y comerciales tendrán como consecuencia una nueva y propia oportunidad en un mundo cada vez más interdependiente. Será la oportunidad para definir cómo incorporar al modelo de globalización aquellos componentes aún ausentes, que deberán dar cuenta del ser humano como gestor y receptor de la dinámica del desarrollo y para asignar el verdadero peso que las consideraciones políticas tendrán sobre los intereses y modelos puramente económicos hasta ahora arropados en una pretendida neutralidad. La globalización no es un proceso exclusivamente comercial, ni siquiera económico, tiene importantes dimensiones políticas, institucionales y culturales que la determinan como una nueva fase o etapa de profundas implicaciones históricas.

En materia de globalización sigue teniendo enorme vigencia el reconocimiento, e incluso los consejos de la CEPAL, en una reciente afirmación de uno de sus especialistas que *“no es la primera vez que hay globalización, pero hoy vivimos una glo-*

balización intensa. No hay que desconocerla, pero hay que poner los pies sobre la tierra: la globalización no es ni uniforme, ni homogénea. Ha avanzado mucho en los movimientos de capital a corto plazo y en elementos de telecomunicaciones, pero hay muchas cosas en las cuales la geografía y lo nacional son determinantes". Dos ejemplos ilustran esta afirmación, con cifras de la propia CEPAL: de cada cinco dólares que se producen en el mundo, sólo uno cruza fronteras y de cada diez dólares que se invierten en el mundo sólo uno es de inversión extranjera directa y nueve son de inversión en las fronteras por agentes nacionales.

La inserción de la economía rural, particularmente la agropecuaria, no puede deslindarse de la definición de modelos económicos alternativos, que le den el justo espacio a los mercados internos y locales. La globalización ofrece oportunidades de interrelación con espacios económicos de grandes potencialidades, pero la orientación hacia mercados externos debe ser complementaria y estratégica frente a las posibilidades de la economía rural nacional.

Las estructuras económicas y las reglas de operación e interacción de las economías nacionales con el entorno de globalización pasan indefectiblemente por las estrategias macroeconómicas, que sirven como instrumentos de extraordinario impacto en el comportamiento sectorial de la economía. Es por esta razón que el desarrollo rural debe ganar participación en las decisiones de política macroeconómica de los países y dejar de cumplir el papel de mitigador de los efectos de estas decisiones.

Las condiciones macroeconómicas mundiales y nacionales están en proceso de cambio y revisión crítica. La dependencia económica y el sentido de hegemonías que ha imperado en el proceso de globalización están dando paso a una necesaria visión de corresponsabilidad, que está llamada a introducir ajustes en las reglas de la integración mundial.

Una de las características futuras de la globalización es la existencia de preocupaciones globales que requieren de un tratamiento integral, más allá de las relaciones bilaterales o multilaterales. Problemas que aquejan a la humanidad, como el hambre, la seguridad alimentaria, la violación de los derechos humanos, el narcotráfico y la sostenibilidad ambiental, ya no son simplemente la suma de problemas nacionales. Son problemas globales que requieren atención global y corresponsabilidad.

Pero más allá de las consideraciones económicas, la globalización ofrece grandes desafíos por las profundas transformaciones que la sociedad del conocimiento, propia de la integración mundial, introduce en nuestras sociedades y particularmente en la cultura rural, tradicional y nacional.

COMPETITIVIDAD Y COMERCIO AGRÍCOLA

Las ineficiencias de la economía de la región, como consecuencia de décadas de protección, condujo a la revaloración de la competencia, como motor y medida de desempeño de los procesos productivos. La interacción, en mercados abiertos, se reconoce como una estrategia propicia para lograr el óptimo de asignación de recursos en la sociedad, al tiempo que las restricciones, imperfecciones, distorsiones y otras disfuncionalidades mostraron ser responsables de muchas de las debilidades del modelo de crecimiento, respecto al logro de resultados sostenibles de bienestar y reducción de la pobreza. De allí que no se tenga ninguna propuesta concreta de desarrollo económico que no reconozca la eficiencia, resultado de mercados abiertos, transparentes y competitivos. Serán diferentes las estrategias que se proponen para lograrlo, así como el manejo de la solución a las imperfecciones iniciales en los mercados, pero el imperativo de la eficiencia y el camino de la competencia no parecen estar en duda.

Con las políticas de corte neoliberal se intentó introducir el modelo aperturista, basado en la internacionalización de los mercados, por medio de la eliminación de barreras al comercio. Esta estrategia buscaba exponer la producción a la presión de otras estructuras productivas, de forma que se lograra alcanzar un óptimo de eficiencia. Si bien, como se ha expuesto, aún priman los mercados internos, esta vía condujo a una fuerte confrontación de las condiciones económicas de la base productiva, sus reglas, capacidades, instituciones, ventajas comparativas y potencialidad de factores productivos. Las diversas y específicas condiciones productivas de cada una de las economías nacionales, determinaron las bases para encontrar reglas de integración económica por medio de un conjunto de negociaciones que, en esencia, buscaban encontrar nuevas estructuras de comercio, que reconocieran las condiciones particulares de cada país.

La integración comercial de la agricultura constituye un aspecto central para la comprensión de la magnitud del desafío que le corresponde a la economía agrícola en el desarro-

llo.¹⁷ En términos generales, el propósito de la integración económica regional ha sido coadyuvar al logro de un mayor nivel de desarrollo económico de los países miembros. Por lo tanto, no es de extrañar que hasta mediados de la década de los años setenta, los esquemas de integración pusieran especial énfasis en el sector industrial, alrededor del cual giraron todas las acciones implementadas. Además, no existía consenso en la región, en torno a la existencia de un menor grado de desarrollo agrícola relativo, toda vez que en los países coexistían internamente áreas de desarrollo agrícola avanzado y regiones atrasadas o deprimidas, inclusive dentro de una misma actividad o cultivo en un mismo territorio. Así, en la medida en que el dualismo agrario nacional se ampliaba a escala regional, no era posible que la integración económica otorgara un trato preferente al sector agrícola de los países de menor desarrollo relativo. Por otra parte, tampoco se aplicaron medidas comunes de carácter selectivo dirigidas a la parte más rezagada de los sectores agrícolas de cada uno de los países socios. En síntesis, la integración económica regional no llegó a abordar el tema del desarrollo agrícola, como tampoco el de la incorporación de la demanda de las masas rurales a un circuito económico ampliado a escala regional.

En 1975, CEPAL argumentaba que la constitución de una zona de libre comercio introduciría obstáculos al desarrollo agrícola de sus países por varias razones, como expresión de las complejas condiciones de tratamiento del sector agrícola: uno, crearía o acentuaría antiguas disparidades intrasectoriales, dado el mantenimiento de una estructura productiva dualista, basada en la coexistencia de un sistema productivo moderno, orientado hacia la exportación, con otro menos evolucionado, frecuentemente de subsistencia, destinado al abastecimiento interno. Dos, debido a que los efectos dinámicos de la liberalización comercial en beneficio del sector agrícola serían menos evidentes que en el caso del sector industrial, donde existían mayores perspectivas para el aprovechamiento de las economías de escala. Tres, considerando que la producción agrícola regional no había podido satisfacer el incremento de la demanda sectorial, en parte porque los patrones productivos no se modificaron substancialmente. Estos factores explicaban que la expansión del comercio agrícola intrarre-

¹⁷ Basado en: Izam y Onffroy. "El sector agrícola en la integración económica regional: experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea". CEPAL, 2000.

gional fuera inferior al aumento de las importaciones de origen extrarregional (CEPAL/FAO, 1975).

Otros estudios de la misma época, señalaban que, al pretender básicamente la constitución de una zona de libre comercio, la integración regional iría en detrimento del desarrollo agrícola, dado que contribuiría al fortalecimiento de las estructuras inequitativas vigentes, conduciría a la permanente desintegración nacional y al agravamiento de las condiciones de vida de parte de la población campesina. (Schatan, 1970, p. 158).

Esta situación se mantuvo hasta finales de la década de los años ochenta, a partir de entonces, se podrían distinguir dos grandes tendencias: por un lado el surgimiento de acuerdos de integración en los cuales los productos agropecuarios no se exceptúan en el mediano plazo de la desgravación del comercio mutuo ni del arancel externo común; por otro lado, se va perfilando la generación de una política agrícola común a nivel subregional.

Como el desempeño de la integración agrícola no mostró avances significativos en la década de los años ochenta, en los noventa se planteó la necesidad de revalorizar la contribución de la agricultura a la reactivación económica y al desarrollo de América Latina. En estos años el comercio intrarregional latinoamericano se intensificó y el incremento más notable ocurrió en el sector agropecuario. Esto puede verse teniendo en cuenta que, en relación con el total de las exportaciones intrarregionales de bienes, las de productos agropecuarios pasaron de 7% en 1987, a 18% en 1995.

Además, a lo largo de la década de los noventa, se han ido perfilando con nitidez dos tendencias extremas en la evolución de la integración agrícola de América Latina, las cuales tienen sus correspondientes representaciones en el Mercosur y en la Comunidad Andina. Por un lado, desde un punto de vista formal, el Mercosur se ha planteado la liberalización arancelaria y no-arancelaria de todo el universo de productos, incluidos los agrícolas. Por otro lado, la Comunidad Andina reitera su intención de constituirla, luego de un proceso de gestación

de larga duración¹⁸. La integración centroamericana, por el contrario, no contempla programas específicos orientados hacia la agricultura y parece haber existido una desarticulación entre las políticas nacionales y las iniciativas promovidas a nivel subregional. Así, no obstante el amplio potencial de comercio agrícola al interior del mercado común centroamericano, éste no llegó a ser aprovechado como consecuencia de una actitud *preferente* hacia importaciones procedentes de países desarrollados, más baratas, en gran parte debido a sus políticas de subsidios.

Por su parte, la Comunidad Económica Europea, desde su mismo origen, aborda ampliamente el tema agrícola. Precisa que se establecerá una Política Agropecuaria Comunitaria, PAC, cuyas metas principales serían aumentar la productividad, estabilizar los mercados, asegurar los abastecimientos, garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola y suministrar bienes agropecuarios a precios razonables. Este tipo de medidas ha sido característico de los países desarrollados.

A diferencia de la integración latinoamericana, en la cual ha sido muy poco utilizado el criterio de otorgar a un país un tratamiento diferenciado sobre la base de su grado de desarrollo agrícola, en la aplicación de la PAC, el tratamiento diferenciado contempla múltiples niveles, básicamente por país, por región, por tipo de producción y por categoría de productores, todos los cuales han sido financiados por el presupuesto comunitario. Así, esta diversidad instrumental se derivaría de la profundidad de la integración pretendida y por lo tanto del carácter supranacional de la PAC, claramente distinto al preponderantemente intergubernamental de la integración agrícola de América Latina. Al inicio de la PAC, Europa era deficitaria con respecto a sus principales productos agrícolas.

¹⁸ El capítulo VII del Acuerdo de Cartagena estaba consagrado exclusivamente a programas para impulsar el desarrollo agropecuario y agroindustrial conjunto y alcanzar un mayor grado de seguridad alimentaria subregional, pero sólo por intermedio de las agencias nacionales existentes. Sin embargo, debido a la reciente profundización del proceso andino de integración, especialmente a partir de 1996 cuando el Pacto Andino se convirtió en la Comunidad Andina, ha vuelto a activarse la discusión sobre una Política Agropecuaria Común Andina (PACA) que tendría como fundamento el tema de la seguridad alimentaria subregional. Los principales lineamientos de la PACA serían la progresiva armonización de las políticas agropecuarias nacionales, la coordinación de una posición conjunta en las negociaciones agrícolas multilaterales y el mejoramiento de los procedimientos para la aplicación del Sistema Andino de Franjas de Precios.

Esta situación explica la importancia que se le atribuyó al objetivo de aumentar la productividad del sector y modernizar las explotaciones agrícolas.

Paralelamente a la definición de los objetivos de la PAC, se establecieron tres principios básicos que la sustentaran. El primero es la unicidad de mercado, es decir, la libre circulación de los productos agrícolas entre los países socios, la fijación de precios uniformes, la definición a nivel central de intervenciones regulatorias y el otorgamiento de ayuda comunitaria de diversa índole, actuando con independencia del criterio nacional. El segundo, corresponde a la preferencia comunitaria que pretende fomentar los intercambios intracomunitarios. En este principio se sustenta la protección en frontera del mercado comunitario con respecto a importaciones procedentes del resto del mundo. El tercero es la solidaridad financiera, según la cual los gastos derivados de la PAC deben ser financiados por el presupuesto comunitario.

Progresivamente, la PAC a través del sistema de precios de sostenimiento ha provocado un crecimiento de la producción superior a las capacidades de absorción del mercado interno, a partir de mediados de la década de los años setenta. En consecuencia se generaron importantes excedentes agropecuarios que fueron volcados, por una parte, a los mercados internacionales a precios subsidiados y, por otra, hacia algunos países de bajos ingresos mediante ayuda alimentaria. De esta forma, la PAC distorsionó la competencia internacional, en un momento en el que los mercados agrícolas mundiales estaban saturados y contribuyó a la desarticulación de las economías rurales de los países en desarrollo. Por otro lado, el crecimiento de la producción europea ha entrañado una verdadera explosión de los gastos presupuestarios de la Comunidad durante la década de los años ochenta y noventa, como consecuencia del creciente aumento de las restituciones a la exportación y de la ampliación de los almacenamientos públicos.

El comercio de los productos agrícolas estuvo hasta 1994 fuera de las reglas del acuerdo de comercio del GATT, lo cual favoreció el surgimiento de conflictos de envergadura entre los grandes países exportadores de productos agropecuarios. Estas controversias se desencadenaron como consecuencia de la aplicación de políticas agrícolas por los países productores que introdujeron un alto grado de distorsión en los mercados internacionales de productos agrícolas y condujeron a que en la Ronda Uruguay se incluyera a este sector productivo en las disciplinas comerciales multilaterales de la Organización Mun-

dial del Comercio (OMC), mediante la firma del Acuerdo sobre la Agricultura, en 1994.

El acuerdo contiene obligaciones de convertir las medidas no arancelarias en aranceles, de reducirlos progresivamente, así como limitar la utilización de subsidios a la exportación y de medidas de apoyo interno al sector agrícola. En cuanto a los subsidios a la exportación, éstos quedarían expresamente prohibidos. En relación con el apoyo interno al sector agrícola, el Acuerdo distingue tres tipos de medidas, a cada uno de los cuales le corresponde un tratamiento normativo específico: (1) *compartimiento ámbar o amarillo*: medidas que estimulan directamente la producción agrícola. Éstas deben reducirse y está prohibida la implementación de otras nuevas, porque distorsionan el comercio internacional de los bienes agropecuarios, (2) *compartimiento verde*: medidas que no están directamente relacionadas con la producción y que tienen efectos mínimos en el comercio agropecuario. Éstas se pueden aplicar libremente, (3) *compartimiento azul*: medidas que tienen ciertas repercusiones en la producción o el intercambio, básicamente las ayudas vinculadas a los procesos de reforma o modernización de la agricultura. Éstas están transitoriamente permitidas, y en mayor medida para los países en desarrollo.

A pesar de estos acuerdos, la protección al sector agrícola es aún muy significativa en la mayoría de los países de mayor desarrollo. Se ha estimado que entre 1988 y 1998 se ha mantenido relativamente estable el nivel global de ayuda a los productores, el cual, en el caso de Japón, asciende a 60% de la producción agrícola, mientras que en la Unión Europea y Estados Unidos los coeficientes respectivos son 40% y 20%. Además, no llegó a lograrse el lanzamiento de la nueva Ronda, que debió ocurrir en la tercera Conferencia Ministerial de Seattle, realizada a finales de 1999. No obstante ello, en marzo de 2000, los gobiernos acordaron reiniciar las negociaciones agrícolas en Ginebra, definiendo un calendario y una agenda preliminares (OMC, 2000).

La multifuncionalidad en el marco de la discusión agrícola europea es capital para la comprensión de las complejas debilidades de nuestra producción agropecuaria en los mercados mundiales. En la Agenda 2000, documento elaborado en 1997 y que se refiere a las bases programáticas de la Unión Europea hasta el año 2006, la Comisión Europea llegó a establecer dos principios clave sobre los que se debería basar la política de desarrollo rural. Uno, el reconocimiento del papel multi-

funcional de la agricultura y dos, la necesidad de una estrategia propia para las zonas rurales en desarrollo.

El argumento central que sustenta el discurso europeo radica en concebir la agricultura como un acto de producción, pero también de ocupación de territorio, de preservación del medio ambiente, de mejoramiento de la calidad de los productos y de creación de empleos (Assemblée Nationale, 1999b, p. 149). La postura agrícola europea en la OMC ha generado oposiciones por parte de Estados Unidos, del grupo de Cairns y de varios países en desarrollo. En efecto, la multifuncionalidad ha sido percibida por ellos como un pretexto para mantener altos beneficios de apoyo interno y de protección en frontera a favor de una agricultura no competitiva.

Es claro que las altas subvenciones de la PAC no han logrado el objetivo de desarrollo rural y retención de población que se deducen de la defensa del esquema de subsidios. La agricultura europea ha hecho un importante tránsito a grandes consorcios de inversionistas que no trasladan los subsidios a las poblaciones rurales, dando lugar a programas de desarrollo rural ajenos a la PAC. El programa Leader lleva subsidios por un equivalente al 10% del total de ayudas de la PAC a comunidades rurales en sectores rurales no agropecuarios.

DE LA ECONOMÍA AGRÍCOLA A LA ECONOMÍA DEL TERRITORIO

Una de las más importantes discusiones actuales es la forma como la economía dominante genera mecanismos de inclusión que permita que su propia dinámica signifique soluciones a los pobres. El gran desafío, no logrado aún, sigue siendo la necesidad de encontrar una solución estructural en sistemas económicos productivos donde el incremento de la productividad del trabajo de los más pobres sea posible y signifique una inserción de ellos positiva y sostenible en una economía en crecimiento, en el marco de mercados justos.

Ha predominado un énfasis sectorial en el tratamiento del tema, concentrando la atención en el sector agropecuario como espacio de solución de los grandes déficit de los pobres. La agricultura sigue siendo el factor dominante de toda la política de desarrollo rural en nuestros países, enlazando las restricciones de un sector económico determinado por condiciones de alta complejidad, de significativas restricciones en los procesos de integración económica global y de altísimos riesgos, con las precarias esperanzas de solución real de las poblaciones marginadas.

Las posibilidades de inserción en el modelo económico, que idealmente habría de lograr la superación de la pobreza, se reduce y limita por la pobreza misma, es decir que las precarias dotaciones de los pobres son las mismas que les impiden en acceso a los procesos económicos, lleva a que los modelos económicos han encerrado a los pobres rurales al mundo incierto de la agricultura. Este marco determina una trampa de pobreza que se reproduce en un círculo vicioso.

Se puede afirmar que *“...no existe una relación entre crecimiento agropecuario y pobreza. Es cierto que países con un pobre desempeño agropecuario como El Salvador y Nicaragua tienen al mismo tiempo elevadas tasas de pobreza, sin embargo esto no siempre es así, países como Guatemala, Honduras y Ecuador han tenido elevadas tasas de crecimiento agrícola, y sin embargo, a mediados de la década el 90 más del 75% de su población rural estaba en situación de pobreza.”* (Hopkins, 2000)

La preocupación a cerca de si los modelos basados en la agricultura son la solución para los pobres rurales, no entraña una disquisición teórica o conceptual, ya que está definiendo las estrategias de acción de los gobiernos de la región y haciendo sentir su impacto en millones de personas que no alcanzan los mínimos niveles de subsistencia.

La agricultura es un sector complejo dominado por fuertes presiones distorcionadoras que lo vuelven crítico en el proceso de integración económica, como lo atestiguan las extraordinarias dificultades que se presentaron en su negociación en la Ronda de Uruguay y que se mantiene como fuente permanente de conflicto en las relaciones comerciales mundiales. Actores exógenos a los modelos microeconómicos clásicos del análisis de oferta, demanda y precio, presionan intervenciones políticas muy importantes.

La estructura dual de la agricultura de la región es un antecedente claro que dificulta los procesos ideales de eficiencia, competitividad, reconversión y rentabilidad. La aplicación de modelos sustitutivos de importaciones en las décadas previas a los últimos ajustes estructurales, favoreció la brecha entre una agricultura comercial, moderna, intensiva en capital y tecnología, principalmente con orientación exportadora y otra, intensiva en mano de obra de baja productividad, con grandes imperfecciones y segmentaciones, subdotación de activos y bajísima inversión. El verdadero problema se centra en el hecho de que la mayor parte de la población rural depende mucho de este segundo grupo, y que el primero, antes que crear demandas importantes de mano de obra, ha desplazado po-

blación y ha concentrado el grueso de las ayudas a la agricultura, acentuando la concentración y la brecha rural.

La visión sectorial de lo rural asociado exclusivamente a actividades primarias de explotación directa de recursos naturales¹⁹, ha sido la impronta de las políticas de desarrollo rural y de organización social. Sin embargo, la forma como se ha dado la dinámica de esa estructura territorial rural nos conduce a una visión diferente y más compleja de la economía rural.

Uno de los importantes avances en las políticas rurales y sectoriales ha sido el concepto de agricultura ampliada, que parte del reconocimiento de las distintas articulaciones que tiene la agricultura sobre otro tipo de actividades que se generan alrededor de ella. Entre estas actividades se pueden mencionar: la demanda de insumos, de instrumentos y maquinaria, las actividades de postcosecha o de procesamiento de los productos agropecuarios, los procesos de comercialización, y demás actividades asociadas con un sistema de servicios complementarios al proceso de valor agregado.²⁰

En desarrollos posteriores se ha incorporado una visión de cadena productiva que implica, más allá de la agricultura ampliada misma, la articulación de los distintos sectores y actores de una misma cadena productiva. Los encadenamientos productivos implican una producción integral de flujos de recursos y de intercambios que determinan el potencial de

¹⁹ “Dentro del ámbito rural, el sector agroalimentario (agricultura, ganadería, producción forestal, pesca y agroindustria) tiene directa y/o indirectamente una singular importancia, ya que el sector representa más del 25% del producto bruto regional, y más del 40% de las exportaciones, e inclusive en algunos países como Argentina, Colombia, Costa Rica, Haití, Guyana, Nicaragua y Paraguay, uno o ambos indicadores son sustancialmente mayores.” (Echeverría)

²⁰ (...) es importante resaltar que estas estadísticas del PBA representan solamente la producción primaria, y que la importancia del sector aumenta significativamente si se toma en cuenta la articulación de la producción primaria con actividades de procesamiento y transformación industrial, los servicios conexos de transporte y comercialización, y el comercio exterior. Estas actividades pueden generar incrementos cuatro veces superiores al valor de la producción. Por ejemplo la producción agroalimentaria representa a nivel regional el 25% del PBI (IFPRI 1995). Similarmente Chile, Argentina, Brasil y México, países en los cuales la producción agropecuaria representa menos del 10% del PBI nacional, la contribución del Sector Agroalimentario aumenta al 30% si se consideran las manufacturas y los servicios vinculados, y al 40% tomando en cuenta el total agroalimentario (Pryor y Holt 1998).” (Piñeiro, 2000)

crecimiento y competitividad de las economías agrarias básicas en los territorios rurales. Es claro que, en un entorno de competitividad, la lógica de optimizar las relaciones y flujos entre los distintos eslabones de las cadenas productivas es el fundamento de la modernización y del desarrollo tecnológico necesarios para una mayor integración en los mercados.

Esa visión de agricultura ampliada y cadenas productivas constituye en este momento el foco de la política de desarrollo rural en la mayoría de nuestros países²¹ y ha permitido el desarrollo de instrumentos de política que enriquecen en forma importante la visión del sector económico básico de la ruralidad.

Más allá de las actividades y sectores económicos involucrados en la agricultura ampliada, el mundo rural ha sufrido un fuerte proceso de terciarización, con la aparición e incremento de los sectores económicos de servicios no ligados directamente con las cadenas agroalimentarias y agroindustriales, sino determinados por las demandas (comercio, servicios personales y de gobierno) de los asentamientos humanos del medio rural.

Esta terciarización es uno de los elementos más importantes de la configuración de la nueva economía rural porque no solamente implica las visiones de una economía soportada estrictamente en encadenamientos productivos con un eje central agrario, sino que muestra cómo el sentido de localización y formación de asentamientos humanos genera nuevas economías y desencadena dinámicas laborales y de inversión.

Al igual que los servicios, sectores como el de la construcción, infraestructura y servicios públicos, aparecen cada vez con mayor fuerza dentro del marco de la economía rural configurando un espacio económico rural altamente diversificado, donde el sector agropecuario como tal, cada vez tiene menos participación. Esto refuerza la preocupación por las visiones reduccionistas de orden primario agropecuario en las concepciones de desarrollo rural que han primado en las políticas sectoriales. La economía rural es una economía integral y diversificada, con sectores muy dinámicos determinantes para las condiciones de crecimiento, desarrollo y bienestar de la población rural.

Estudios recientes²² han demostrado que el empleo de los campesinos de nuestra América está cada vez menos ligado a

²¹ FIDA, 1999. (documento de pobreza)

²² J. Berdegúe, T. Reardon, G. Escobar. "Empleo Rural no agrícola en América Latina y el Caribe". BID. 2000

la actividad agrícola. Cerca de la mitad del empleo generado en los años noventa en los territorios rurales de América Latina es empleo rural no agropecuario,²³ en tanto que más de la mitad del ingreso de estas familias proviene de sectores diferentes de la agricultura, adquiriendo un peso muy importante en los últimos años, los ingresos por remesas de emigrantes.

Uno de los elementos importantes en el análisis del empleo rural no agrícola es su mayor remuneración y estabilidad sobre los empleos agrícolas, y que permite superar las distintas crisis cíclicas que tiene la actividad primaria y paliar los efectos de la pobreza en nuestras poblaciones. La creciente presencia del empleo rural no agrícola genera preocupantes interrogantes sobre las estructuras institucionales de tratamiento de desarrollo rural en el marco de las políticas sectoriales aplicadas en el continente. El empleo rural no agrícola trasciende en buena parte la cadena productiva agroalimentaria o agroindustrial, es decir es un empleo que no está necesariamente ligado a la producción primaria sino que forma parte de los sectores mencionados como sectores emergentes de la economía rural y que obviamente tiene fuertes implicaciones sobre la concepción del capital humano requerido para consolidar una economía eficiente y en crecimiento en el medio rural.

Esta visión del empleo rural no agrícola, de las cadenas productivas y de otros sectores económicos en la economía rural, implica una alta diversificación de los mercados laborales. Es típica la situación en la cual una familia rural tiene labores agrícolas, de comercio, de servicios, de venta de fuerza de trabajo en construcción o en otros sectores no vinculados con la actividad primaria. Un cierto sentido informal compensador de ingresos caracteriza nuestros mercados laborales rurales, sin embargo, es necesario puntualizar que esto no significa ineficiencia del sistema de mercados laborales, sino que, por el contrario, evidencia dinámicas muy importantes de alta movilidad laboral de gran potencial para el desarrollo

²³ "Los hogares rurales con poco acceso a la tierra derivan el 61% de sus ingresos de las actividades fuera de la parcela. Tal es el caso de Nicaragua (Davis et al, 1998), el 61% en Panamá (Banco Mundial LSMS, 1998) y 67% en Chile (López y Valdés, 1997). El 60% de los hogares rurales más pobres en el Salvador obtienen el 80% de su ingreso de las actividades fuera de la parcela (López y Valdés, 1997) y el 86% en Ecuador (Lanjouw, 1996)". (de Janvry y Sadoulet, 1999. pág.6)

de formas más eficientes y racionales de estructuración de los mercados laborales y productivos en el sector rural.

La diversificación de los mercados laborales genera un interrogante muy importante respecto de la productividad de la mano de obra como elemento esencial de una economía incluyente que permita combatir la pobreza por la vía de la distribución antes que la redistribución. Políticas de desarrollo rural sostenible que busquen incrementos en la productividad de la mano de obra con el fin de aumentar la riqueza por la vía de las remuneraciones justas proporcionales a ese incremento, deben considerar la diversificación y la heterogeneidad de los mercados laborales rurales.²⁴

Como una consecuencia lógica, o como una causa lógica de esta diversificación de la economía rural, los procesos de inversión de capital en el medio rural, muestran igualmente una gran diversificación. La inversión como motor de desarrollo no está localizada exclusivamente en las actividades primarias, sino en otros sectores económicos, en un portafolio diversificado de inversiones rurales. Si bien uno de los problemas fundamentales de nuestra economía rural es la baja inversión, la inversión actual está determinada por una ampliación de los espacios y oportunidades en aquellos sectores donde las rentabilidades son más atractivas, marcando una condición de la economía rural que debe ser leída e incorporada a los instrumentos de política de desarrollo rural en nuestra América.

Estos argumentos apoyan la idea de revisar la forma como la política de desarrollo económico y social rural está sobredeterminada por la economía agrícola e introducir una visión de territorio donde se abre espacio el concepto de integralidad de mercados diversificados de factores productivos, de inversiones y de bienes y servicios.

²⁴ “La creciente importancia del empleo no agrícola en el campo ha sido consecuencia de una combinación de factores: tecnificación de la producción agrícola, restricciones en cuanto al uso y la venta de la tierra, insuficiencias de los mercados de crédito de consumo y seguros de cultivo, entre otros. Por otra parte, los riesgos de la actividad agrícola impulsan a las familias a una diversificación productiva que les dé alguna seguridad frente a estos riesgos. Junto con la disminución del empleo agrícola, ha habido un crecimiento absoluto de los trabajos no agrícolas en el ámbito de servicios y manufacturas. Este aumento en la proporción del empleo rural no agrícola está marcado, sin embargo, por situaciones de gran heterogeneidad, según las condiciones presentes para su desarrollo en cada país y zona rural.” (CEPAL, 2000)

Los encadenamientos agroindustriales, los cluster productivos y las economías de aglomeración, emergen como estrategias claves para concentrar la atención en procesos de incremento del valor agregado del territorio y de incrementos significativos de la productividad de la economía rural. Antes que el crecimiento económico, se vislumbra una enorme potencialidad de mejorar las remuneraciones de factores, particularmente de la mano de obra, por la vía de la integración económica.

Los encadenamientos productivos y la economía territorial aparecen, de esta forma, como los componentes básicos de una estrategia de desarrollo productivo diferente de la que subyace a la mayoría de los programas de alivio a la pobreza, soportadas tercamente en soluciones agraristas con enormes debilidades en economías de eficiencia.

LA INNOVACIÓN EN LA BASE DE LA ECONOMÍA DEL TERRITORIO

Tal vez uno de los ejes centrales de la transformación que ha vivido el sector agropecuario en el mundo, lo constituye el cambio drástico en las productividades medias de la producción en las últimas décadas. Los incrementos en rendimientos, la introducción de nuevas variedades y la implantación de nuevos sistemas productivos, han transformado la oferta de alimentos y las estructuras económicas de la agricultura.

Los impactos de semejante revolución se han sentido en diversas esferas de los mercados de productos primarios. La provisión de alimentos en forma abundante alejó en forma definitiva el fantasma de las hambrunas de los años cincuenta. El extraordinario crecimiento de la población mundial obtuvo respuesta por parte de un sector que hoy se da el lujo de contar con excedentes de producción. Esto se refleja en el permanente descenso de los precios.²⁵

Los modelos tecnológicos se han basado en incrementos sostenidos de la productividad de los factores, en particular

²⁵ "(...) la modernización se apoyó en un paquete tecnológico basado en el mejoramiento genético de unas pocas especies de gran importancia mundial (trigo, maíz, soja) y el uso intensivo de agroquímicos y agua de riego (por ejemplo el uso de fertilizantes aumentó en el período 1960-1980 en 2000%). El impacto de este paquete tecnológico identificado como la revolución verde, sobre la producción y productividad de estas especies en la región a nivel mundial fue extraordinaria y ayudó, de una manera significativa, a fortalecer la seguridad alimentaria mundial y a mejorar el nivel de vida de los pobres urbanos." (Piñeiro, 2000)

del capital. La revolución verde cambió, en forma definitiva, el criterio de que la producción agropecuaria era característica de sistemas intensivos en mano de obra y de condiciones precarias de desarrollo tecnológico, innovación y mecanización. Los países desarrollados hicieron gigantescas inversiones públicas en el desarrollo de paquetes tecnológicos adecuados para sus agroecosistemas de clima templado.

Las funciones de producción variaron y los mercados se fueron caracterizando por una producción soportada en el conocimiento y la innovación. Más recientemente se registra la presencia de una nueva revolución en la tecnología de producción basada en la genética avanzada y en la biotecnología.

Los países en desarrollo aplicaron sistemas de desarrollo tecnológico fuertemente sesgados a la adaptación tecnológica, buscando la adecuación de paquetes tecnológicos de medios templados a ecosistemas tropicales, invirtiendo grandes cantidades de recursos en este proceso de adopción, antes que en el desarrollo de una tecnología propia. Las naturales diferencias de condiciones climáticas generaron altos sobre costos en la adopción tecnológica y las brechas de productividad se ampliaron en forma significativa entre países desarrollados y en desarrollo.

El marco de *crecimiento hacia adentro* que caracterizó las décadas de sustitución de importaciones, ocultó los altos costos que habrían de pagar los países tropicales y subtropicales, mayoritariamente en desarrollo, por un modelo tecnológico insostenible en un mundo abierto de alta competitividad. De esta forma, dos factores actuaron en contra del desarrollo tecnológico de la mayoría de países pobres: la menor inversión y las prioridades de las agendas de desarrollo tecnológico.

La tecnología está íntimamente ligada a los sistemas de producción, determinando mucho más que rendimientos desde la perspectiva agronómica. Los mercados de tierras, laborales y financieros, están determinados por las opciones tecnológicas disponibles. No es exagerado afirmar que fue la innovación tecnológica y su inequitativa distribución, la que soportó y acentuó la desigualdad de oportunidades entre productores del campo.

Un paquete tecnológico implica, más allá de la semilla y los insumos, modelos financieros, prácticas culturales, sistemas de distribución y asignación de tiempo, formación intensa de recursos humanos, estructuras familiares, participación de la mujer y los menores en actividades productivas, entre otros factores determinantes del desarrollo rural. Así lo han demos-

trado los mercados actuales de alimentos donde priman aspectos como la presentación, la calidad, el contenido nutricional, el empaque o diversos atributos nuevos como propiedades médicas o estéticas. Todos estos factores dependen de la posibilidad de contar con la tecnología adecuada y oportuna.

La producción agroalimentaria es altamente sensible a los cambios tecnológicos, lo cual se ve reforzado en una economía global donde la innovación y creatividad se han convertido en el factor determinante de la competitividad, por encima de la riqueza natural y del capital mismo. En la sociedad del conocimiento que vivimos en el comienzo del presente siglo, el desarrollo tecnológico es factor determinante de las posibilidades de un mundo de competencia.²⁶

No hay duda de que uno de los altos costos del ajuste en el sector es la reducción sistemática de los recursos públicos para el desarrollo tecnológico. Se han impuesto ideas contraevidentes, en una extrapolación de los éxitos que el mercado de tecnología ha mostrado en los últimos años, se ha difundido la idea de que el sector privado, los empresarios del campo, son los que deben asumir la inversión en desarrollo tecnológico. No hay ningún ejemplo de país desarrollado que haya basado su desarrollo tecnológico en el sector agroalimentario mayoritariamente en el sector privado. Las inversiones públicas han sido históricamente gigantescas.

El precario desarrollo tecnológico de los países en desarrollo aumentó peligrosamente la dependencia de los mercados tecnológicos, dominados por multinacionales ajenas a las prioridades e intereses de las naciones, cuando no abiertamente opuestas. La riqueza en biodiversidad que tiene la región adquiere un papel estratégico que está determinado por esquemas globales de propiedad y de derechos que constituyen otro de los aspectos sensibles del desarrollo tecnológico.

Los desafíos que entraña la visión de cadenas, cluster y economía de aglomeración tiene extraordinarias implicaciones en los modelos de innovación requeridos para dinamizar las economías rurales. Existe consenso en lo limitada que resulta la idea de soportar el crecimiento e incremento de productividad en la oferta de factores productivos básicos, como los recursos naturales. El conocimiento y desarrollo tecnológico son

²⁶ “La búsqueda de la competitividad internacional en el marco de la tercera revolución tecnológica pone en evidencia la importancia de la innovación como un instrumento central de las políticas públicas”. (Piñeiro et al. 1999)

factores determinantes de una posibilidad real de lograr una economía eficiente y, por tanto, competitiva. Pero una visión integral de territorio resulta mucho más exigente, en términos de innovación, que los enfoques sectoriales centrados en la agricultura. El análisis de cadenas productivas, formas de realización y sostenimiento de economías de escala, mejores respuestas a mercados industriales y de alimentos, cambiantes y cada vez más exigentes, demuestra con claridad que se requieren esfuerzos ingentes en la generación y difusión de conocimiento y en la necesidad de estimular una verdadera explosión de creatividad e innovación.

Al mismo tiempo se ha presentado un gran desbalance en la investigación y adopción de los modelos tecnológicos tradicionales de nuestros productores rurales. Se ha despreciado el papel de saberes tradicionales, definitivos en escenarios de revaloración de la agricultura orgánica, a la cual comienzan a reaccionar en forma importante los mercados. Grandes vacíos se presentan en la aplicación de la denominada agricultura ecológica y orgánica, que aún no ha ingresado en forma contundente en las agendas de investigación científica formal. La inocuidad de alimentos y la agricultura natural comienzan a tener un nuevo espacio comercial que requiere de nuevos paradigmas tecnológicos que difícilmente se van a generar en los países templados y donde los países tropicales tienen innegables ventajas naturales.²⁷

En síntesis, la región se encuentra ante el desafío de un cambio de paradigma tecnológico, coherente con las nuevas condiciones de los mercados, una racional postura sobre las ventajas naturales y comparativas de nuestros países y la conciencia de que el conocimiento, la ciencia y el desarrollo tecnológico tienen implicaciones en la construcción de sociedad, más allá de los rendimientos productivos. Nuestra región debe interrogarse seriamente sobre el modelo de sistemas productivos basados en el territorio, para redefinir el peso específico que le asigna al desarrollo tecnológico, debe recalcular los retornos de la investigación y debe asumir una postura política con respecto a lo que el conocimiento ha de significar en el futuro de nuestras sociedades, nuestra democracia y bienestar.

²⁷ “Por lo tanto, este patrón tecnológico debe evaluarse en términos de su sustentabilidad técnica y política, a partir de la creciente preocupación sobre cuestiones ambientales, que tiene la población no rural, especialmente en los países desarrollados que son nuestros principales mercados.” (Piñeiro, 2000)

La magnitud del reto y las debilidades en términos de masa crítica y capacidad científica, obligan a reforzar las estrategias de tipo regional, supranacional, que permitan que se desarrollen sistemas fuertes de desarrollo tecnológico, con agendas que permitan sumar las capacidades nacionales en un espacio regional. El sistema internacional de investigaciones y el Fondo Regional para la Investigación, Fontagro, son sólo dos ejemplos de lo que ha de ser la institucionalidad futura en este campo.

ECONOMÍA ILÍCITA COMO AMENAZA A LA ECONOMÍA DEL TERRITORIO

El incremento de las áreas dedicadas a cultivos ilícitos es una manifestación más de la aguda crisis que viven los pequeños productores del continente. Varios países, particularmente andinos y centroamericanos han sido presa fácil de uno de los negocios más expandidos en el mundo en las últimas décadas. El narcotráfico se ha convertido en un subsector de extraordinario dinamismo con verdaderas dimensiones globales. Paradójicamente, puede ejemplificar la articulación de una cadena productiva exitosa.

La creciente demanda en países desarrollados de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, caracterizada por alta capacidad de compra y estabilización de precios en niveles altos, producto de su declaratoria de ilegalidad, actúa como jalónador de una industria que encadena un conjunto de actividades ilegales, involucrando de manera directa o indirecta a la casi totalidad de economías del mundo. La demanda en países desarrollados, la distribución por parte de redes internacionales, la producción de precursores químicos de países desarrollados, el lavado de activos en todos los centros financieros del mundo, la producción de armas para los complejos sistemas de seguridad en países desarrollados, la transformación industrial en países pobres productores y, finalmente, la producción agrícola de la materia prima básica en áreas rurales

marginales de países pobres, constituyen una cadena de altísima eficiencia económica.²⁸

El hecho de que su producción, distribución y consumo esté regida por estrictas reglas que la penalizan, antes que restringir su desarrollo, se traduce en incentivos a rentabilidades extraordinarias. La forma como se distribuyen los beneficios del negocio ilícito es diferencial, llegando a los más altos niveles en el proceso de lavado de activos que se realiza, principalmente, fuera de los países pobres productores.

Los altos márgenes de rentabilidad permiten una oportunidad para pequeños productores pobres, que encuentran en la producción de coca y amapola una alternativa a las escasas opciones de una economía rural deprimida. A diferencia de lo que se cree, las ganancias de los cultivadores no son extraordinariamente superiores a las de cualquier cultivo lícito. La gran diferencia es que la cadena del narcotráfico ofrece las condiciones ideales que no ofrecen los mercados a los pequeños productores: seguridad en la comercialización, financiamiento seguro, crédito a bajo costo, seguridad, asistencia técnica y apoyo integral en la producción.

En alguna medida se puede afirmar que el narcotráfico, gracias a la solidez de los mercados, es un ejemplo de lo que se esperaría de una política de apoyo a la producción agrícola. Los aspectos de orden ético que rodean esta dramática situación están muy influidos por el hecho de que los perjuicios de las drogas ilícitas son percibidos como absolutamente ajenos para un campesino que siente la indiferencia y el abandono del Estado para su producción lícita y confronta con un lejano discurso de perjuicio a una sociedad rica e indiferente a su suerte.

²⁸ “El consumo de drogas ha aumentado en todo el mundo, y los patrones son dinámicos, expresando preferencias variables en relación con las sustancias que se consumen. Pese al aumento sostenido de las capturas de drogas, a la detención de narcotraficantes y a la destrucción de grandes redes internacionales, el precio minorista de las drogas se halla estabilizado o a la baja, los problemas asociados al consumo no han disminuido, y la disponibilidad de drogas ilícitas en los mercados no ha aminorado. Respecto de la economía de las drogas, se han hecho estimaciones del monto total anual de transacciones que rondan los 500 000 millones de dólares. El blanqueo de ese dinero es objeto de creciente preocupación por la comunidad internacional, pero hasta la fecha resulta muy difícil contar con mecanismos eficientes para su fiscalización y penalización.” (Panorama Social de América Latina, CEPAL, 1999-2000)

Esta situación económica oculta las graves consecuencias que tiene para los campesinos el depender de estructuras mafiosas e ilegales, donde no tienen valor las leyes, ni derechos, quedando sometidos a toda suerte de arbitrariedades y persecuciones.

Las estrategias de combate a los cultivos ilícitos se han fundamentado en la interdicción y represión, acompañada de estrategias de sustitución de cultivos por opciones productivas lícitas. La realidad económica de mercados eficientes atenta contra este tipo de soluciones. La interdicción, incluyendo la fumigación, actúa como un factor más de riesgo incorporado en una estructura de costos que encuentra una demanda dispuesta a cubrir estos costos adicionales. Es así como las fumigaciones en Colombia han significado que por cada hectárea erradicada por fumigación se siembra 1.5 hectáreas nuevas.

De otro lado la sustitución por cultivos lícitos se estrella contra dos graves obstáculos. De un lado los diferenciales de rentabilidad entre la producción ilícita dinamizada por el mercado y rentabilizada por la ilegalidad, frente a la producción agrícola campesina deprimida y enfrentada a condiciones difíciles de mercado, lo cual implicaría insostenibles niveles de subsidio para países pobres. De otro lado, es característica de los cultivos de coca y amapola el ser producidos en suelos de alta fragilidad y fuera de la frontera agrícola, alejados de los mercados de productos tradicionales donde, nuevamente, los subsidios que requerirá tal producción serán insostenibles.

Uno de los más graves problemas que subyacen en la interpretación del fenómeno de los cultivos ilícitos es la creencia de que ellos surgen como reconversión de una agricultura campesina deprimida por los ilícitos, en los sitios de producción. Se ha aceptado que la falta de presencia de programas públicos de apoyo a la producción campesina genera el espacio que ocupa la economía ilícita. La realidad es que una gran proporción de los cultivadores son migrantes desplazados de zonas de potencial agrícola, al interior de la frontera agrícola, a las zonas de producción de ilícitos. En otros términos, los cultivos ilícitos son expresión de la depresión de la economía agrícola en la totalidad del territorio de cada país y no un problema localizado en las frágiles zonas de producción.

La fuerza de este problema amenaza toda la región en tanto se mantengan las condiciones de un negocio global exitoso, con altos márgenes de rentabilidad, intereses internacionales

poderosos ajenos a los países pobres, frente a una economía agrícola campesina deprimida y sin expectativas.²⁹

Son graves las repercusiones que el negocio del narcotráfico ha traído a la estabilidad institucional en la región. Cada vez es mayor la ingerencia de estas estructuras mafiosas en gobiernos y sistemas de seguridad y justicia. De otro lado los estudios han demostrado que los efectos distorsionadores de grandes flujos de dinero ilegal tienen graves repercusiones en el desarrollo sólido y sostenido de la economía de los países más afectados. Sin duda, los costos superan con creces los beneficios de ingreso que tienen las economías afectadas por este fenómeno.

ECONOMÍA PARA SUPERAR LA POBREZA RURAL Y ALCANZAR LA EQUIDAD

“No existe crítica más severa para el mundo en que vivimos que el hecho de que uno de cada cuatro de sus habitantes esté condenado a vivir en la pobreza. Esto representa la negación de derechos y el desperdicio del potencial humano a escala masiva. Si se permite que el actual modelo de desarrollo siga adelante sin cuestionamiento, el futuro presenta la perspectiva aterradora de un mundo marcado por divisiones muy profundas, sociedades divididas entre los que tienen y los que no tienen; en los que tienen habilidades, oportunidades, empleo y riqueza, y los que no tienen nada; en los que cuentan en términos económicos, sociales y políticos, y los que no cuentan. Ninguna sociedad puede lograr estabilidad y seguridad para sus miembros, si no está unida por el espíritu de la justicia social.” (Watkins, K. Oxfam, 1995)

La pobreza es la justa medida en que se pueden evaluar los resultados de una estrategia de desarrollo. Indica a plenitud la incapacidad de cumplir con las metas de bienestar y progreso que subyacen a cualquier estrategia política de organización social. En otros términos, la pobreza no es un problema de los pobres, como es usual tratarla, sino un problema de la organización social, que cuestiona y limita la posibilidad de logro social.

²⁹ “Hay preocupación creciente por los problemas asociados a la producción, el tráfico y consumo de drogas en América Latina. Ellos afectan la calidad de vida de la población, están ligados a formas de exclusión social y debilidad institucional, generan mayor inseguridad y violencia, y corroen la gobernabilidad en algunos países.” (Panorama Social de América Latina, CEPAL, 1999-2000)

La extraordinaria cifra de 78 millones de pobres rurales en la región, cifra que no ha disminuido significativamente en los últimos 30 años sino que se ha mantenido en forma persistente amenazando la estabilidad y posibilidades de crecimiento económico de nuestros países, cuestiona éticamente la ineficacia e insensibilidad de una estructura global que no logra incluir en los beneficios del desarrollo a esta gran parte de la población rural. (Echeverría, 1999). Resulta difícil justificar la coexistencia de avances tecnológicos y progresos en la generación de riqueza, con tan altos y persistentes niveles de miseria, indignidad y olvido. Éste es sin duda el mayor desafío que enfrenta el modelo de desarrollo actual.

POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE, ^a 1980-1997
(EN MILES)

	Pobres ^b			Indigentes ^c		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135.900	62.900	73.000	62.400	22.500	39.900
1990	200.200	121.700	78.500	93.400	45.000	48.400
1994	201.500	125.900	75.600	91.600	44.300	47.400
1997	204.000	125.800	78.200	89.800	42.700	47.000

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998, capítulo I, Santiago de Chile, p. 18, mayo de 1999.* ^a Estimación correspondiente a 19 países de la región. ^b Personas en hogares en situación de pobreza. Incluye a la población en situación de indigencia. ^c Personas en hogares en situación de indigencia.

La pobreza rural responde a un conjunto de determinantes básicos que se podrían sintetizar en: (1) Falta de oportunidades, acceso y capacidad de los más pobres para lograr mecanismos estables y sostenibles de incorporación a procesos económicos que les permitan lograr autónomamente sus propios niveles de bienestar y progreso, e incapacidad de nuestros Estados para garantizar los derechos económicos y de bienestar de todos los ciudadanos. (2) Limitadas oportunidades de empleo productivo en los procesos económicos agropecuarios más dinámicos. (3) Déficit crónico de capital humano, representado por bajos niveles nutricionales y de escolaridad, mala calidad de la educación recibida y subvaloración de sus capacidades y conocimientos tradicionales. (4) Subdotación de activos productivos, que expresan un limitado acceso a tierra de calidad, a tecnología adecuada y a sistemas de financiamiento y capitalización. (5) Bajo nivel de expresión e influencia política de los más pobres que no tienen capacidad de ejercer una defensa efectiva de sus derechos y bajo compromiso real de los Estados, que por definición, deberían

ser los defensores de los intereses de los más débiles. (6) Indiferencia o sentimiento de caridad por parte de las instituciones y grupos sociales más favorecidos hacia las necesidades y dramas de los excluidos.

Si bien estos factores permiten describir los mecanismos como se reproduce, difícilmente explica el porqué, durante las décadas que precedieron a las grandes revoluciones tecnológicas y productivas de finales del pasado siglo, después de la Segunda Guerra Mundial, se lograron muchos mayores avances en el combate a la pobreza que durante el reciente boom de desarrollo. La persistencia y tendencia creciente de la desigualdad indica que existen factores de orden político que no se explican por las razones microeconómicas que conducen a una definición clásica y tautológica de la pobreza: *“son pobres porque no tienen como salir de la pobreza”*.

La generación de riqueza y el efecto de goteo que subyace a la estrategia global de competitividad y crecimiento, evidentemente no es una solución real a la marginalidad, exclusión y abandono de las poblaciones más pobres. Esta evidencia hace pensar que no es suficiente tender los aspectos micro de la pobreza, sino que es necesario abordar los aspectos estructurales de orden institucional, político y macroeconómico que hacen del modelo predominante una máquina que ha asumido como inevitable y aceptable el hecho de que produce riqueza y pobreza simultáneamente.

En los años sesenta, frente a los efectos de crecimiento poblacional generados por las primeras fases de la transición demográfica en la región, se predecía la incapacidad para acoger y alimentar la creciente población. Esto fue rebatido por la realidad en la cual la creatividad, la imaginación y el desarrollo científico demostró que el ser humano era capaz de generar la riqueza suficiente para contar con recursos para todos. El hecho de que los alimentos presenten los niveles de precios más bajos en el último siglo, demuestra con creces el logro alcanzado. Esto significa que las carencias de millones de mujeres y hombres no se deben a la escasez, sino a la mala repartición de la riqueza. Este punto es central en el análisis de la pobreza y, en contraste, el menos asumido en las estrategias para su alivio.

Las brechas y diferencias entre países ricos y pobres entre clases sociales, entre grupos étnicos, entre sectores económicos, son factores de desestabilización, freno a la construcción del verdadero progreso y atentando contra la sostenibilidad ambiental e integral del desarrollo.

La pobreza rural tiene un carácter especialmente dramático, en esencia por la razón de que es en este espacio donde se cumplen con mayor precisión las condiciones de su reproducción: estructuras mucho más desiguales, mayor vulnerabilidad, mayor dependencia de sectores económicos con evidentes desventajas e imperfecciones en los mercados internacionales y mayores factores de discriminación.

Se puede afirmar que los factores políticos son sobredeterminantes a la pobreza. El poco compromiso de los sectores de la sociedad y de los países más ricos con la eliminación de la pobreza, es evidente. No es comparable la inversión, ni la prioridad que le es asignada a la guerra y el armamentismo, o a la conquista del espacio, con el asignado a atender la pobreza y el hambre. Es claro que aún estamos lejos de evaluar el éxito del desarrollo por el nivel de descenso de la pobreza y la marginación.

Las dificultades que entraña el desafío de la solución de la pobreza pone en cuestionamiento elementos centrales y críticos del tipo de economía que domina el mundo. El alivio de la pobreza tiene implicaciones en la cultura de producción y consumo prevaleciente en el globo. La sostenibilidad intrageneracional del desarrollo implica revisar los mecanismos de incentivo basados en el extraconsumo, el sentido cortoplacista y la visión antiglobalización con la cual los países desarrollados sienten legítimo defender sus niveles de riqueza, como si fueran ajenos a lo que ocurre más allá de sus fronteras.

Es necesario insistir en que un paso inevitable para encontrar una solución real es asumir el problema de la pobreza como un problema que requiere un tratamiento global, más allá de las fronteras de los países pobres o de los límites de las parcelas de quienes viven su individual y personal miseria. Entender que el problema es de todos es un prerrequisito de orden político por el cual han de trabajar las instituciones de la globalización.

Existe un acuerdo sobre cuatro áreas en las cuales se requiere un gran esfuerzo para alcanzar logros significativos en la lucha contra la pobreza: mayor equidad en el acceso a activos productivos y sociales; promoción de oportunidades en economías eficientes y dinámicas; paz y seguridad para poblaciones más vulnerables; y mayor participación democrática y garantía de sostenibilidad de los recursos naturales. Estrategias más fáciles de proponer que de poner en práctica, sin una nueva visión del desarrollo y del mundo rural.

GÉNERO, UN IMPERATIVO DE EQUIDAD

Como una consecuencia de las acciones emprendidas por organismos que, como el IICA, han impulsado innumerables tareas a favor del cambio de las condiciones materiales de las mujeres rurales y su posicionamiento social, una de las más grandes transformaciones que se vienen operando en los países de América Latina y el Caribe es la visibilidad de la contribución de las mujeres de los territorios rurales al desarrollo y el reconocimiento de la multiplicidad de roles que éstas desempeñan en la cotidianidad social, económica y cultural y aunque continúa sin resolverse el dilema central de la inequidad entre hombres y mujeres, los avances alcanzados auguran que el proceso, aunque lento, se orienta a través de estrategias adecuadas, partiendo de las premisas planteadas por La Nueva Ruralidad.

Los procesos acelerados de transición demográfica, la incorporación masiva de las mujeres en la educación, el acceso cada vez mayor a los mercados laborales que ha posibilitado una participación más activa en las decisiones al interior del hogar, así como un mayor protagonismo en actos de la vida pública, son manifestaciones de un proceso de profundos cambios e implicaciones sociales.

Como categoría social, la dimensión de género expresa los procesos que definen y determinan las diferencias en las oportunidades y beneficios sociales, económicos, políticos, jurídicos, culturales, recreativos, ambientales y otros, entre hombres y mujeres (INAMU, 1999).

En este contexto, los planteamientos derivados de los foros mundiales, regionales, nacionales y locales han dinamizado el proceso de transformación del sistema de valores, creencias, normas y pautas culturales que conforman la dimensión de género que se manifiesta en la existencia de sociedades que operan bajo normas androcéntricas, más enraizadas por razones culturales y por la tradición, en los territorios rurales.

Sin embargo, aún no se reconoce la verdadera magnitud de este proceso transformador que determina situaciones agudas de inequidad por razones de sexo, uso inadecuado del potencial renovador de este proceso y vulnerabilidad del grupo familiar.

Una de las expresiones más importantes del rol de las mujeres de los territorios rurales de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe es la presencia significativa de éstas en la agricultura. En muchos de los países de la región se

habla de la *feminización creciente de la agricultura*. Ésta constituye una referencia particularmente novedosa y como señalan los estudios actualizados en España, la mujer, en relación con el hombre, es en estos últimos años, *la que más ha cambiado*. En este contexto, uno de los cambios trascendentales de las últimas décadas es el tránsito acelerado y creciente de las mujeres rurales de una condición de invisibilidad y falta de reconocimiento laboral, productivo, empresarial, familiar, social y político a la calidad de actoras y participantes que buscan la igualdad de oportunidades con los hombres.

Tradicionalmente, la mujer se ha responsabilizado de funciones determinantes del ingreso real de la familia; sin embargo, dado que estos ingresos no son monetizados o no responden a las categorías estandarizadas de trabajo remunerado, se subestiman o no son visibles en las estadísticas nacionales.

Igual acontece con la realidad actual de los territorios rurales, en los cuales, como estrategia de sobrevivencia a la pobreza, frente a la pérdida de importancia de la agricultura en el conjunto de la economía, la reducción significativa de su participación en el Producto Bruto Interno de los países y la agudización de esta crisis en las décadas de los ochenta y noventa, se revelan otras actividades económicas sustitutivas e independientes de la agricultura. De ahí que es creciente la importancia que, como parte de la economía familiar, tienen las labores no agrícolas en los territorios rurales y en las cuales las mujeres tienen un peso significativo.

Los ajustes que han debido que realizarse al interior de las unidades familiares para compensar las caídas de ingresos reales individuales en la mayor parte de la región, han impulsado, reforzado y ampliado el papel las mujeres como generadoras de ingresos. Este proceso ha transformado en el nivel micro la asignación de responsabilidades en la producción. Actualmente, las mujeres son responsables de muchas de las actividades que tradicionalmente realizaban los hombres. Sin embargo, la falta de comprensión de estas prácticas ha inhibido en grado significativo los impactos diferenciales de las políticas, dado el hecho de que al no identificar la participación y los aportes de la mujer, éstas no se orientan a reducir la brecha que separa a hombres y a mujeres en el disfrute de las oportunidades y del bienestar social.

Esta brecha es evidente cuando se analiza el acceso de la mujer a los servicios públicos, programas de asistencia técnica, programas de distribución de tierra, fuentes crediticias, formación de recursos humanos, participación en el mercado

laboral, remuneración con respecto a los salarios devengados por los hombres por igual trabajo, participación en instancias locales y regionales de toma de decisiones y estructuras políticas partidarias. Estas restricciones actúan de manera diferenciada para hombres y mujeres y expresan profundos grados de desigualdad, tanto en términos éticos de equidad como en términos económicos y sociales de eficiencia.

Este recorrido no resulta fácil y para millones de mujeres continúa siendo un calvario, sobre todo, cuando se adicionan los altos índices de violencia intra y extrafamiliar, acoso sexual, paternidad irresponsable, discriminación y marginación, concluyéndose que los dos flagelos que con mayor contundencia afectan a América Latina y el Caribe son la pobreza, particularmente la rural, y la violencia.

Sin embargo, en el marco de la Nueva Ruralidad se precisa aclarar que la expresión *mujer rural* no es sinónimo *per se* de pobreza y asistencialismo. Se conoce que parte de esa concepción que ha predominado por décadas en decisiones de políticas públicas y el accionar de organismos no gubernamentales, se basa en el hecho de que a las mujeres rurales no se les han reconocido sus derechos y que, al igual que lo que acontece con millones de hombres de los territorios rurales, la estructura desigual de tenencia de la tierra y la falta de acceso a los demás recursos productivos constituyen parte del conjunto de factores causales de la desigualdad.

Por ejemplo, durante el conflicto armado en El Salvador, el 30 % de los guerrilleros eran mujeres. Una vez finalizada la guerra y al aplicarse los acuerdos de paz, la gran mayoría de ellas no recibió tierras ni capitales productivos a pesar de los millones de dólares entregados a los antiguos combatientes. Aparentemente servían en la guerra pero no en la paz.

Las estadísticas de los países siguen siendo fuentes elocuentes. En los procesos de transferencias de tierras, reformas agrarias y colonizaciones, las mujeres rurales no son visibles, aunque en muchos de los países del continente los hombres reciben la tierra y generalmente, son las mujeres las que la trabajan, además del hecho de que de cada tres hogares, uno tiene como cabeza de familia a una mujer. La información disponible confirma también que los organismos internacionales de cooperación, al igual que las instancias gubernamentales y no gubernamentales y empresas privadas, reproducen los esquemas de desigualdad en lo referente a contrataciones y remuneración de personal: las mujeres constitu-

yen el porcentaje menor de la *empleomanía* y, por lo general, las escalas salariales son inferiores a las de los hombres.

Aunque es creciente el avance de las mujeres en todos los escenarios de la vida en sociedad y se transforman los roles entre hombres y mujeres, persisten las desigualdades de género. En ese sentido, en el marco de la Nueva Ruralidad se plantean líneas de pensamiento que consideran las cuestiones de género interrelacionadas con el capital social, dado que, como señalan autores destacados en este tema (Narayan, Shah, López, 2001), el sistema de género influye de manera decisiva “*en la naturaleza de las redes sociales determina el acceso de hombres y mujeres a los recursos y a las oportunidades*”.

EL TERRITORIO Y LA ECONOMÍA DE LOS RECURSOS NATURALES

Las bases económicas del medio rural se relacionan directamente con la utilización sostenible de los recursos naturales, pero en un marco de amplia diversificación sectorial. Los encadenamientos productivos y las complejas demandas de los asentamientos humanos rurales definen un mapa amplio de actividad económica.

Las potencialidades de los procesos productivos en el medio rural, en el marco de una visión territorial, nacen de la disponibilidad de factores de producción, relacionados con la dotación o patrimonio natural, o provistos por factores externos como la inversión y el conocimiento hecho tecnología. Los modelos productivos que se encuentran en el medio rural, guardan una especificidad propia, que los diferencia de las economías estrictamente urbanas, generando un mercado de factores productivos que compiten por encontrar óptimos de inversión y rentabilidad.

SOSTENIBILIDAD EN UNA ECONOMÍA TERRITORIAL

La limitación creciente de la naturaleza para asumir el modelo de consumo energético y de recursos que demanda la estructura económica mundial y las graves consecuencias de un modelo de utilización intensiva de recursos naturales han puesto en entredicho su sostenibilidad intergeneracional e intrageneracional. Al interior de nuestra generación, por la imposibilidad de replicar los modelos de producción y consumo jalonadores de la economía, que sólo son posibles en la medida en que pertenezcan a un conjunto mínimo de población, dado que se soporta en altos niveles de consumo, muchos de ellos suntuarios

y, hacia el futuro, por la imposibilidad física y natural de perpetuar modelos de este tipo.³⁰

Los avances en la reflexión y trabajos empíricos, nos demuestran que estamos lejos aún de comprender e incorporar los costos ambientales en su verdadera dimensión. Las causas del agotamiento de los recursos naturales y sus consecuencias sobre los sistemas reguladores de la vida en el planeta, están íntimamente ligadas a la forma como el desarrollo, con su revolución industrial y tecnológica, ha hecho apropiación individual de recursos no contabilizados y la socialización de sus efectos ambientales. De acuerdo con las cuentas ambientales de México, un equivalente al 12% de su producto interno bruto nacional, corresponde a pérdidas por deterioro ambiental y agotamiento de recursos.

Los dos extremos de una sociedad segmentada son igualmente depredadores. De un lado los altos consumos en que los países desarrollados basan sus economías y, de otro, las precarias condiciones de acceso a activos productivos de los pobres rurales que determinan sobreexplotación de los recursos naturales.³¹

“Una gran mayoría de los pobres rurales vive en áreas de bajo potencial productivo, incluyendo zonas degradadas, erosionadas y semidesérticas (ej. Altiplano Boliviano, Chaco y Noreste de Brasil) y tierras frágiles y marginales de ladera (regiones de América Central) y humedales. Esta población tiene una gran dependencia en los recursos naturales que son la base de su sustento, pero por las limitantes en cuanto a calidad y cantidad de estos recursos, cruzan el umbral de sustentabilidad y empiezan, por falta de otra alternativa, a destruir esta base.”
(Echeverría, octubre 1999).

³⁰ “El patrón de desarrollo agropecuario seguido por la mayoría de los países ha tenido serios efectos negativos sobre el medio ambiente, debido a los efectos contaminantes de producciones pecuarias intensivas, el uso intensivo de agroquímicos, los procesos de salinización y erosión, tanto hídrica como eólica, provocadas por las malas prácticas agrícolas y el efecto devastador de la agricultura de quema y otras actividades agropecuarias, en la pérdida de biodiversidad y de bosques tropicales”. (Echeverría, octubre 1999. pág.10)

³¹ Las graves consecuencias de este deterioro ambiental se pueden apreciar en las devastadoras consecuencias del Huracán Mitch en Centroamérica, que distintas evidencias ligan íntimamente a los serios cambios climáticos del planeta, que se manifiestan en las alteraciones en la secuencia e intensidad de los tradicionales fenómenos del Niño y la Niña y que de otro lado dejan al descubierto la pérdida de capacidad reguladora natural de los ecosistemas centroamericanos, producto de la deforestación y deterioro de las cuencas.

La riqueza natural de América Latina y el Caribe, su concentración de biodiversidad y su riqueza hídrica y forestal, hacen de esta región una zona prioritaria a escala global en cuanto a sostenibilidad ambiental y, claramente, en el corazón del problema medio ambiental se encuentra el sector rural y la actividad agrícola con sus sistemas productivos y de conservación de recursos naturales. “*En las décadas de los años 70 y 80 el consumo de agroquímicos creció notablemente, elevándose el consumo de fertilizantes en un 145% en Paraguay y un 476% en Brasil (FAO 1990). (...) En el caso de los pesticidas la ‘cultura’ regional de sobredosis está llevando a una creciente contaminación del ambiente.*” (Piñeiro et al. 1999)³².

La pérdida de cobertura forestal es uno de los más claros indicios de insostenibilidad que rebasa los problemas locales para afectar en forma grave los equilibrios globales. Los dos componentes básicos de las estrategias de atención al *efecto invernadero* que vive el planeta son la emisión de gases y los sumideros de carbono. Dos caras de una misma moneda que expresa con nitidez los desafíos del desarrollo sostenible. “*La deforestación es un fenómeno que afecta especialmente a las zonas tropicales de Latinoamérica. El ritmo anual de deforestación en toda la región fue de casi el 1% durante la década de los 80 pero en Centroamérica alcanzó entre el 2% y el 3% (WRI, 1994). El nivel de extinción de los bosques húmedos tropicales en Yucatán y los bosques montanos llegan al 50%, mientras que en América Central se ha perdido entre un 80% y un 100% del hábitat (Dinerstein et al. 1995). Similares valores a estos últimos se encuentran en la región de Tocantins en el Amazonas brasileño.*” (Piñeiro et al., 1999)³³.

³² “En este sentido, es necesario recordar que la región tiene, si se compara a nivel internacional, una extraordinaria dotación de recursos naturales de uso agrícola. América Latina tiene el 23% de la tierra cultivable, el 46% de los bosques tropicales y el 31% del agua dulce disponible en el mundo pero tiene solamente el 10% de la población mundial (Piñeiro y Trigo, 1996). Estas condiciones naturales explican las ventajas comparativas en la producción agropecuaria y la importancia histórica de la producción primaria en la composición del PBI total y en las exportaciones en la mayoría de los países de la región.” (Piñeiro, 2000)

³³ “El cambio climático se relaciona con el aumento de las emisiones de dióxido de carbono en la atmósfera y la destrucción de la capa de ozono, producto de las emisiones de clorofluorocarburos que reducen la concentración de ozono en la parte superior de la atmósfera. Los países desarrollados responden por el 60% de todas las emisiones de dióxido de carbono relacionadas con energía y, en 1998, sólo los Estados Unidos emitieron el 25% de las mismas.” (CCI, 2000.)

La Convención de Cambio Climático ha reconocido la necesidad, urgencia y rentabilidad ambiental de actuar en los dos frentes. Sin embargo, los indicadores muestran que vamos en sentido contrario en ambos campos: pobres logros en reducción de gases en la atmósfera y pérdida de cobertura forestal con potencial de captura de carbono. La vocación forestal de los trópicos es radicalmente contrariada por prácticas y usos en pastoreo o agricultura.³⁴

En similar dirección actúa el efecto depredador sobre las fuentes de agua y las cuencas de todo el continente. El agua será, durante el presente siglo, uno de los elementos más valorados por su escasez; sin embargo, pocos avances se aprecian en el cambio de las tendencias que evidencian la pérdida de fuentes de agua dulce y su irracional uso. La tala de bosques y la ocupación de zonas altas con cultivos que usan técnicas no sostenibles, se asocian directamente con las precarias condiciones de los pobladores pobres rurales. Pero también es consecuencia del uso ineficiente por parte de centros urbanos, industriales y de minería extractiva. El agua no se valora ni contabiliza en función de ser un recurso natural limitado.³⁵

La pérdida de suelo es otro de los fenómenos que afecta la sostenibilidad ambiental y pone en riesgo el patrimonio natural y el potencial productivo de la región. La sobreexplotación del suelo, los sistemas intensivos en mecanización, el uso no controlado de agroquímicos y la erosión, actúan como factores de presión sobre la tierra, generando pérdidas anuales que equivalen al territorio de Suiza.

El peligro de desertificación y ampliación de los ecosistemas áridos y semiáridos, ha sido reconocido por la Convención de Lucha Contra la Desertificación, como uno de los factores que restringirán las posibilidades de desarrollo de los países pobres en las próximas décadas.

³⁴ “El programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente estima que al final del siglo XX existían unos 22 millones de especies vivas. De ellas sólo se han descrito 1.5 millones y durante los próximos 30 años 7 millones, es decir 4 veces más de las especies descritas, estarán en riesgo de extinción.” (CCI, 2000)

³⁵ “Actualmente cerca de un tercio del mundo se encuentra en situación de estrés por falta de agua y se estima que para el 2050 la proporción (...) podría duplicarse. La escasez del agua será especialmente nociva para la agricultura que absorbe entre el 70 y el 80% del agua disponible”. (CCI, 2000)

SISTEMAS PRODUCTIVOS ASOCIADOS AL SUELO COMO RECURSO MULTIPRODUCTIVO

El factor básico de cualquier actividad primaria es el suelo, como expresión de acceso y apropiación de los recursos naturales en él localizados y de las potencialidades productivas de la naturaleza. Sea que se trate de una economía extractiva, como el caso de la minería, o de actividades de transformación del potencial natural del suelo, como las actividades agrícolas o forestales, es el suelo el determinante del potencial de producción y generación de riqueza que ha definido la geografía de nuestros países.

Pero el suelo, o como se denomina tradicionalmente, la tierra, es la base de organización de la producción básica rural. Sus atributos lo hacen un bien complejo, ya que son diversas las dimensiones que determinan su valor productivo. Este depende de la localización (proximidad a mercados), del acceso a servicios básicos (infraestructura), de sus condiciones agroecológicas (riqueza orgánica, disponibilidad de agua, clima), de sus condiciones topográficas (pendientes, sistemas de drenado), del área disponible y de las competencias con otros usos de mayor rentabilidad (demanda urbana o industrial). Pero más allá de estas condiciones económicas básicas del suelo, éste genera otros tipos de condiciones aparentemente extraeconómicas, que se hunden en la tradición o dinámica histórica. De hecho, la posesión del suelo tiene implicaciones de estatus social, de cohesión territorial y de poder político, en algunos casos inclusive de orden estratégico militar. De igual forma el suelo está íntimamente ligado con visiones culturales ancestrales para los pueblos originarios americanos, los cuales, prácticamente sin excepción, le atribuyen significados sagrados y trascendentes que le imprimen una especial valoración espiritual, social y cultural.

Estas particularidades del suelo lo diferencian sustancialmente de las consideraciones sobre cualquier otro bien en la economía. No existen bienes de similar complejidad en la base de la economía urbana o industrial y menos en la terciaria.

Si bien la complejidad económica del suelo es un aspecto esencial de la economía rural, su condición de potencialidad productiva múltiple y diversificada constituye un elemento de mayor importancia aún. La visión reducida y simplificadora de la producción agraria esconde el gran potencial productivo que la realidad económica rural nos muestra en la actualidad. El suelo produce alimentos y transforma recursos para la pro-

visión de bienes naturales para uso industrial, pero adicionalmente es una fuente de producción de agua, de biodiversidad, de aire, de paisaje y de productos minerales.

Esta condición de múltiples opciones de producción es básica para la redefinición de la economía rural, como uno de los ejes básicos de la definición de una economía territorial rural.

Uno de los aspectos claves de la actual discusión sobre las estructuras de producción agraria, y que representa un verdadero desafío al manejo de la complejidad, lo constituye la definición de los sistemas productivos que han de ser apoyados, incentivados o simplemente favorecidos por una política pública.

La competitividad y la apertura de los mercados surgieron con la esperanza de lograr optimizar las estructuras productivas en el medio agrario y rural. Se suponía que una adecuada lectura de las señales de los mercados debería lograr una adaptación de los sistemas productivos a las condiciones de ventajas comparativas de las regiones rurales de América. Sin embargo, la realidad ha evidenciado más las debilidades de la estrategia que su posibilidad de éxito.

Un sistema productivo comprende la definición de funciones de producción determinadas a partir de la disponibilidad y acceso real a los factores productivos y las oportunidades que ofrecen mercados cambiantes y altamente competidos. El sistema productivo establece las orientaciones de mercado (autoconsumo, mercados locales, regionales, nacionales o de exportación), el tipo de producto, (comodities, productos diferenciados, nivel de elaboración o transformación), así como la combinación de los factores de producción disponibles (tierra, trabajo, capital, tecnología).

Los sistemas productivos, más que estrategias empresariales, son sistemas de vida que están estrechamente ligados con el desarrollo social y cultural de los pueblos rurales. En muchas comunidades es imposible establecer diferencias entre dichos sistemas y patrones religiosos, familiares, sociales o políticos, lo cual ha obstaculizado grandemente las intenciones modernizantes que se han aplicado en múltiples estrategias de desarrollo rural en América Latina. Los sistemas de producción, además, tienen raíces complejas en la tradición, la abundancia y preparación del recurso humano, la capacidad de acceso a la información de mercados y la capacidad organizativa empresarial, que son factores, entre otros, que condicionan la viabilidad de modelos alternativos.

Las opciones alternativas de combinación óptima de las funciones de producción constituyen un eje central de la definición de una política productiva para el medio rural. Reconociendo la gran diversificación de la economía rural y la complejidad de dimensiones y externalidades que se generan en la explotación de recursos naturales, se hace necesario afinar la reflexión sobre los modelos ideales de producción básica rural.

La gran diversidad y heterogeneidad ecosistémica, cultural, social y política de nuestra América, hace previsible que el óptimo se encuentre en la coexistencia de una amplia gama de sistemas productivos que han de conformarse a partir de unos principios esenciales. Entre ellos se destacan: (1) el reconocimiento de la abundante oferta de mano de obra existente en la región, (2) la valoración de los saberes tradicionales y autóctonos como base para la construcción de un nuevo paradigma tecnológico, (3) la condición singular de la agricultura tropical, hasta ahora poco conocida, (4) las limitaciones de capital que tienen nuestras economías, (5) las sugestivas oportunidades que ofrece la riqueza ambiental y los servicios que de ella se desprenden, y (6) las necesidades de generar una economía distributiva e incluyente.

Estos principios deberán establecer criterios de política y mensajes claros que ayuden a la definición de una visión productiva de largo plazo de la economía rural. La economía agrícola competitiva de modelos agroempresariales de gran escala, al igual que las soluciones en sistemas basados en la producción campesina de base familiar, son tan solo una porción del problema.

La conformación de una estructura de sistemas productivos será siempre una resultante de la combinación entre decisiones privadas y orientaciones de política pública. No se concibe, luego de las experiencias de las últimas dos décadas, que se trate exclusivamente de decisiones empresariales soportadas en los comportamientos de los mercados ya que estos se encuentran lejos de tener condiciones óptimas de transparencia o de estar libres de profundas distorsiones y asimetrías, como tampoco será producto único de decisiones públicas.

Si bien la complejidad de las estructuras productivas es mucho mayor, podrían establecerse al menos tres esquemas generales de producción o de organización productiva, los cuales tienen gran vigencia en la mayoría de las economías de nuestros países y están íntimamente relacionados con las con-

diciones de calidad de vida, mejoramiento de ingresos y solución de la pobreza crónica que afecta la mayor parte de la población rural de América Latina.

La primera forma está basada en la agricultura más tradicional, con estructuras productivas familiares, con usos tecnológicos tradicionales, con una baja orientación a los mercados, donde sólo algunos excedentes de la producción son comercializados, pero donde el fin mismo de la producción es el autoconsumo y la seguridad alimentaria familiar y local. Su orientación hacia los mercados no pasa de los mercados locales, tiene la característica de ser una economía agrícola de muy bajo valor agregado y, en general, muestra esquemas de estructura laboral complejos con una gran diversificación y una gran combinación de actividades de los miembros de la unidad productiva, es decir de la unidad familiar. Este tipo de economía, extendido por todas nuestras regiones rurales, fue el soporte de los procesos de colonización y determinó estructuras muy ajustadas a las condiciones ecosistémicas y capacidades agrológicas de los suelos

El segundo tipo de agricultura es la pequeña agricultura empresarial, tendiente al monocultivo, con orientación de mercado y con una precaria, pero explícita, organización empresarial. Esta agricultura se orienta específicamente a la generación de excedentes para el mercado y cubre la mayor parte de productos de los mercados locales, regionales y nacionales de nuestros países. Esta economía se soporta igualmente en la estructura de unidades productivas familiares con crecientes niveles de encadenamiento productivo con otros sectores económicos con bajas economías de escala y aún con bajos niveles de valor agregado. La productividad y rentabilidad de esta estructura productiva está determinada por niveles precarios de desarrollo tecnológico y por una aún muy escasa incorporación de estrategias de mercado que permitan protegerla de los altos riesgos que la actividad agropecuaria y de explotación de recursos naturales implica. Esta estructura productiva cubre la mayor parte de los productores y desde el punto de vista laboral, se complementa con actividades en otros sectores productivos complementarios.

El tercer tipo de agricultura que cubre una porción muy reducida de productores puede denominarse agricultura agroempresarial. Cuenta con estructuras empresariales complejas no familiares, formalizadas en derecho, con la aplicación de procesos de alto desarrollo tecnológico, alta inversión, importantes niveles de capitalización y grandes economías de

escala. Esta agricultura, que ha sido denominada en algunos países como la agricultura comercial, constituye los renglones más importantes de exportación, y presenta complejos encadenamientos productivos y *cluster* que encadenan buena parte de la actividad productiva en el sector agroindustrial y agroalimentario.

Esas tres estructuras productivas, por lo general, son vistas como antagónicas y cuentan, por lo tanto con políticas claramente diferenciadas y con niveles asimétricos de asistencia y flujo de recursos de inversión pública. Se trata de una interpretación dualista de la economía rural y agropecuaria soportada en la creencia de la incapacidad de las estructuras productivas de pequeños productores para encontrar economías de escala rentables en los procesos productivos, empresariales y de comercialización modernos.

Esta visión contrasta con la realidad de las dinámicas productivas de integración de mercados de factores y de bienes y servicios que la economía rural de nuestros países demuestra. Encontramos ejemplos de ello en el comportamiento de los mercados laborales que no son segmentados, sino que pequeños productores independientes son al mismo tiempo asalariados de otras estructuras productivas, al igual que en las numerosas posibilidades de intercambio de insumos y productos y en los encadenamientos que existen de una estructura a otra. Tampoco las economías de escala se logran exclusivamente por la integración en unidades de gestión de gran tamaño de todos los eslabones de la cadena productiva, en la realidad se presenta la posibilidad de que distintos eslabones de una cadena se puedan unir en formas cooperadas, colectivizadas o corporativizadas al tiempo que mantienen sus estructuras de gestión primaria básica agropecuaria de pequeño tamaño. Este modelo ha demostrado gran eficiencia, por ejemplo en la producción cafetera colombiana, donde las economías de escala se presentan en los niveles de comercialización y desarrollo tecnológico mientras se mantiene una producción agrícola de pequeña escala.

Otro de los elementos que ha conducido a una visión dualista es el tema del acceso a los factores productivos y en particular a la tierra. En América Latina ha primado la idea de la propiedad como vía privilegiada y exclusiva del acceso al sistema productivo.

Sin embargo, es necesario distinguir mejor la gestión de la propiedad, de hecho lo que se muestra en las estructuras actuales de producción, es que, más importante que la propie-

dad, es el acceso al recurso, su gestión. Existen diversas formas de acceso a la tierra: el arriendo, las sociedades de aprovechamiento, las aparcerías u otras diferentes estructuras que abundan en el medio rural americano y tienen posibilidades de lograr óptimos de rentabilidad en tanto sean incorporados como objetivos reales de política y dotados de marcos regulatorios adecuados que los conviertan en estructuras capaces de impulsar procesos modernos y eficientes de remuneración a los procesos productivos.

El problema de la tenencia y distribución de la tierra está más relacionado con el uso improductivo o especulativo del suelo, es decir con el hecho de que existan incentivos económicos o políticos que hacen que importantes porciones de este recurso estén fuera del mercado de factores, concentradas en latifundios improductivos.

Por estos motivos, una visión más amplia de las posibilidades de acceso al factor tierra es determinante en la valoración de los diversos tipos de estructuras productivas, ya que si se garantizan formas de acceso a través de mercados de tierra u otros sistemas de arrendamiento, se lograrán soluciones en cada una de ellas.

Un tercer elemento a tener en consideración en la comparación de las distintas estructuras productivas, está definido por el nivel de consolidación de los procesos productivos en los encadenamientos de la economía agropecuaria.

Un ejemplo de ello lo constituye la política pública de la casi totalidad de nuestros países con respecto a la comercialización de los productos primarios. El enfoque tradicional se centró en la eliminación de los intermediarios buscando que los productores fueran al mismo tiempo comercializadores que controlaran la remuneración y rentabilidad de los distintos eslabones de la cadena, a la vez que los márgenes de comercialización entraban como parte de los ingresos y rentabilidad del productor primario y se realizaron muy pocos esfuerzos de política con el objetivo de modernizar y consolidar estructuras modernas de comercialización. Sin embargo, el desarrollo moderno de los sistemas de comercialización de productos básicos a través de esquemas de hipermercados ha mostrado que los márgenes de comercialización se reducen sin eliminar necesariamente los intermediarios y que existen opciones nuevas que permiten integrar y racionalizar los eslabones, aún con pequeños productores.

Por todo lo anterior, los temas de las economías de escala, del acceso a la tierra y del fortalecimiento de los encadena-

mientos productivos, aparecen hoy como estrategias promisorias de integración e inclusión de las distintas estructuras productivas.

El paradigma de estructura productiva que se propone sea revisado, es la posibilidad de integrar estas formas de producción, respetando sus ámbitos y potenciando sus ventajas comparativas individuales. Es previsible que en el futuro convivan estructuras de producción de autoconsumo con estructuras productivas de pequeña escala incorporadas en cadenas que manejan distintos eslabones y niveles de escalamiento productivo o comercial que garantizan una rentabilidad aceptable del proceso. Igualmente, es previsible encontrar formas de acceso al recurso tierra sobre la base de la incorporación del recurso disponible con fines productivos.

El marco ideal para la incorporación de estas visiones de integración de la economía agropecuaria es el territorio, que permite pensar en las posibilidades de establecer condiciones de rentabilidad, no sectoriales, sino de aglomeración en un territorio determinado.

Ahora bien, estas estructuras, su integración y convivencia deben tener como objetivo central el de garantizar incrementos en la productividad de la mano de obra y una adecuada remuneración a esos incrementos, de tal forma que la economía agropecuaria en nuestros países, ajustada a sus particulares condiciones de orden ecosistémico, signifique una economía inclusiva, distributiva y de justas compensaciones y haga viable una agricultura no necesariamente agroempresarial, sino mixta.

LOS RECURSOS GENÉTICOS

La historia de la agricultura indica cómo hasta el momento hemos optado por modelos tecnológicos que han sido copias de sistemas productivos exógenos. Baste pensar en la revolución verde y en la transferencia de tecnologías productivas propias de la agricultura de países templados, pero con una muy precaria valoración y resultados para la agricultura tropical.

La riqueza biológica de nuestro medio rural se refleja y expresa en los recursos genéticos contenidos en plantas o animales que han evolucionado en los agroecosistemas naturales de nuestras naciones. La gigantesca variedad de especies, sus atributos y propiedades, son parte fundamental del potencial productivo y económico del medio rural.

Es cada vez más evidente la importancia de los secretos biológicos, físico-químicos y productivos fitológicos y zoológicos. La mayoría de los países de América Latina se encuentran en zonas de gran riqueza biológica, tanto por su abundancia como por su diversidad. Asociada a esta riqueza de vida, se encuentran saberes tradicionales que permiten crear a partir de esta riqueza, bienes o servicios de gran valor económico. Mucho del conocimiento tradicional e histórico de nuestros pueblos, muestra las posibilidades de la riqueza natural y marca los senderos para un aprovechamiento sostenible.

Un espacio muy amplio de discusión se ha abierto alrededor de los recursos genéticos y de la propiedad intelectual de las formas de conocimiento y uso de esta riqueza natural³⁶. Sin embargo, el interés presente en los foros internacionales y el monopolio que ejercen las multinacionales sobre las investigaciones referentes a la diversidad biológica de nuestros países, contrastan con la baja valoración que nuestras estrategias de política pública le asignan a estos temas y con la poca incidencia que, como gobiernos, tenemos en las negociaciones internacionales.

Se hace imprescindible la definición de estrategias que integren la riqueza biológica, sus particularidades y potencialidades como componente clave de una nueva economía rural, al igual que una consecuente renegociación de los acuerdos del GATT sobre propiedad intelectual y patentes. Es cierto que estos son temas en desarrollo, que aún falta avanzar mucho en su conocimiento y en la definición clara de estrategias de relacionamiento entre las sociedades poseedoras de esta riqueza biológica y las naciones que demandan sus servicios, pero lo verdaderamente innovador en una nueva estrategia de desarrollo rural, es que se le asigne un papel de mayor importancia en las posibilidades de nuestras sociedades rurales y en la visión integral y compleja de la economía rural. Sin duda, esto implica una modificación significativa en los énfasis de las políticas públicas de nuestros gobiernos y de los organismos internacionales regionales.

³⁶ Para un análisis más detallado acerca de la "Tercera Revolución Industrial", es decir de la Biotecnología y sus impactos en la economía y la sociedad mundial, ver Arias, op.cit.

EL VALOR DE LA BIODIVERSIDAD EN EL TERRITORIO

En el nuevo milenio emerge la llamada *sociedad del conocimiento* donde los factores determinantes del desarrollo de los pueblos están asociados con la capacidad innovadora y la creatividad de nuevas opciones tecnológicas y de conocimientos, pudiendo afirmar que actualmente las brechas entre las sociedades, a escala global, han sido definidas por las recientes revoluciones tecnológicas. Esta condición ha determinado un nuevo desafío para nuestras sociedades, las cuales mantienen importantes rezagos tecnológicos en el espacio global. Sin embargo, la condición de contar con una gran riqueza natural, esconde un factor esencial del nuevo carácter del desarrollo de nuestras naciones en la sociedad del conocimiento.

La biodiversidad es en esencia potencial de conocimiento. La riqueza de reductos naturales inexplorados es su potencial de descubrimiento. Las selvas mesoamericanas o amazónicas albergan millones de especies vivas que contienen los secretos de millares de años de adaptación biológica. Nuevos productos, sustancias, procesos biológicos, formas de adaptación a condiciones naturales, esperan ser descubiertos. En alguna forma la biodiversidad se asemeja a una gran biblioteca de la vida, a la cual sólo hemos accedido en una mínima parte, como lo demuestra el hecho de que la agricultura actual tan sólo hace uso de una ínfima parte de las especies vivas del planeta.

La riqueza natural de las naciones latinoamericanas vale más como conocimiento que como recursos para explotar. Su valoración y potencial está determinado por nuestra capacidad de aprovechamiento por medio de su conocimiento. En ello se abre el potencial de competir con los nuevos desarrollos biológicos artificiales, en los cuales la tecnología de las naciones ricas y empresas transnacionales, llevan una gran ventaja sobre nuestros países. La capacidad de desarrollo de conocimiento científico propio, apoyado en nuestra diversidad biológica, la apropiación de especies con fines económicos y la revaloración de los saberes ancestrales, son estrategias competitivas muy importantes frente a los desarrollos de la agricultura transgénica o de manipulación genética.

LOS SERVICIOS AMBIENTALES

Uno de los más significativos cambios en la visión de la producción rural, que plantea la nueva visión de territorio, está constituido por la reconsideración de la dimensión ambiental, en particular, en su relación con la producción primaria rural.

Hasta el momento ha prevalecido un enfoque compensador y protector de los recursos naturales, afectados o amenazados por la producción agrícola y pecuaria y se ha hecho énfasis en los altos costos ambientales que las prácticas productivas generan sobre los recursos naturales, renovables o no.

Partiendo de que la actividad económica asociada a la agricultura deteriora los recursos o restringe la producción de servicios ambientales, se han hecho grandes esfuerzos por estimar las externalidades negativas que diferentes sistemas productivos tienen y se han establecido sistemas de valoración de dichos perjuicios para ser incorporados como costos de producción e igualmente se ha insistido en los mensajes que buscan crear una conciencia ambiental.

Como se ha mencionado, el suelo posibilita una producción compleja de bienes y servicios. Esa complejidad está íntimamente ligada con la generación de servicios ambientales como productos de la interacción entre productores y naturaleza. Esto conduce a la idea de que los rubros productivos que se generan en el suelo, superan la producción de bienes agropecuarios e incluyen la producción de servicios ambientales como una actividad económica en sí misma.³⁷

No es sutil ni trivial esta forma alternativa de ver las funciones de potencialidad económica y productiva del suelo. Implica simplemente la posibilidad de establecer nuevos sectores económicos que ofrezcan oportunidades de actividad, empleo, ingreso y desarrollo a los productores rurales.³⁸

³⁷ «Es prioritario promover (...) el diseño, donde los beneficios sociales lo ameriten, de instrumentos para compensar a los agricultores por los servicios ambientales que sus prácticas generen, ya que en muchos casos los beneficios privados de tales prácticas son limitados (por ejemplo la conservación de bosques para el secuestro de carbono y la regulación del ciclo hídrico.» (Echeverría, octubre 1999. pág.11)

³⁸ «Los pobres rurales pueden ser proveedores de importantes servicios ambientales dentro de una perspectiva de agricultura multifuncional. (...) El pago de servicios ambientales como elemento de desarrollo rural puede ser un buen negocio para todos. Requiere evaluaciones justas de los servicios proporcionados y mecanismos institucionales para medir y cobrar el impacto ambiental y remitir el cobro de impuestos a quienes ofrecen el servicio. (...) Ante el riesgo de la escasez de agua, el creciente valor de la biodiversidad y la importancia del clima global, asumir estos servicios como parte intrínseca de las estrategias de desarrollo rural puede generar grandes recursos financieros para este fin y convertirse en un componente importante de la reducción de la pobreza rural (...). Estas funciones deben manejarse a nivel regional a través de agencias con presencia histórica en la región.» (de Janvry y Sadoulet, 1999. pág.16)

El agua

La provisión y producción de agua es hoy una de las más importantes preocupaciones de todas las naciones del planeta. La disponibilidad de agua dulce en el mundo se limita cada vez más debido a la contaminación por los procesos agrícolas e industriales y al agotamiento de los mantos subterráneos por el uso indiscriminado de este recurso. Por otra parte las proyecciones de una demanda siempre creciente, hacen que pueda llegar a constituirse en el bien más escaso en el siglo que comienza³⁹.

Durante siglos hemos actuado sobre el supuesto de la ilimitada disponibilidad del recurso hídrico, y esto se refleja en la inexistencia de modelos de valoración y cobro del recurso en sí mismo. Por lo general, salvo en situaciones críticas de escasez, el recurso es apropiado en forma gratuita, aplicándose tarifas por su uso que apenas tratan de compensar su tratamiento, transporte o disposición, pero desconociendo la necesidad de compensar la generación básica del líquido. Se paga por los servicios de acueducto que sirven para financiar la construcción y operación del acueducto, pero no para compensar los costos de la generación del recurso.

Producir agua ha dejado de ser una cualidad natural e inmutable de la naturaleza. En la medida en que pobladores del campo se asientan en áreas de las cuales depende la producción hídrica (por ejemplo las partes altas de las cuencas), aparece un costo de oportunidad para ese suelo, el cual puede ser utilizado para la producción de alimentos u otros bienes, o ser mantenido con exclusividad para producir agua. Se diría que en este caso, el costo mínimo del agua sería el equivalente al costo de oportunidad del suelo en otras opciones productivas.

Esto implica que el agua tiene un valor de uso y, por ende, debería tener un precio. El hecho de que dicho precio no sea reconocido por los usuarios beneficiarios del líquido, no implica que no exista. Una forma simple de establecer el precio es el de valorar el beneficio percibido por los usuarios (agricultores o pobladores de áreas residenciales que se surten con el

³⁹ Uno de los problemas de base es la inmensa cantidad de agua que se utiliza crecientemente para la agricultura de riego, sólo para darnos una idea, se estima que para producir una tonelada de granos se necesitan 1.000 toneladas de agua. Recordemos que se producen más o menos 180 millones de toneladas de granos en sistemas de riego. (Arias, op.cit.)

acueducto, o industrias que usan agua en sus procesos) que determina una disponibilidad a pagar por su suministro.

En conclusión, existen dos componentes del *mercado de agua*: el costo de oportunidad de un productor rural en las fuentes y la disponibilidad a pagar por parte de usuarios, beneficiarios o consumidores. De esta forma, *la producción de agua* se puede establecer como un sector económico real, el cual debe contar con condiciones de oferta, demanda, precio y remuneración justa a productores. Hoy en día es muy precario el desarrollo que tienen las aplicaciones de tasas retributivas o compensatorias por usos de agua y falta aún mucho más en la valoración económica de la producción del agua.

Es posible esperar que en el futuro se cuente con productores rurales inscritos en una agremiación de aguateros: productores de agua.

El suelo

En la medida en que la degradación del suelo se constituye en uno de los mayores problemas ambientales de la región, se evidencia que éste es un recurso frágil y vulnerable, que puede ser afectado por prácticas insostenibles⁴⁰. En este sentido se abre la posibilidad o necesidad de crear sistemas de producción o conservación de suelo.

Las causas de la degradación de suelo están asociadas con factores de agotamiento por sobreexplotación, pero también por pérdida de los sistemas de regulación hídrica o de protección eólica. En estos casos la permanencia y conservación de la riqueza de los suelos no sólo depende de los sistemas productivos aplicados por los productores usuarios directos de la tierra, sino que dependen de factores exógenos, que normalmente no son cubiertos por mecanismos de protección.

Actividades generadoras de suelo, tales como el uso de cercas vivas, la conservación de los sistemas de autorregulación de bosques y cuencas, la siembra de especies fijadoras de suelo, la aplicación de técnicas constructivas y de labranza especiales en tierras de pendientes, entre otras, no necesariamente son rentables para los agentes económicos que las realizan

⁴⁰ Se estima que cada año 24 millones de toneladas de suelo son erosionadas por los agroquímicos utilizados en la agricultura mundial y que Estados Unidos, por la aplicación de este sistema de agricultura, ha perdido en los últimos 200 años una tercera parte de su mejor suelo. (Arias, op.cit.)

sino que son aprovechadas por otros que reciben pasivamente sus efectos.

Valorar estos impactos ha sido preocupación parcial de las estimaciones de los costos ambientales, que sólo cubren los casos en los cuales una actividad productiva tiene efectos negativos sobre el medio, pero que no contempla los casos en los cuales se presentan efectos positivos especiales, como la generación o conservación de suelo.

Quienes tienen problemas significativos de suelo, tienen formas de valorar su disposición a pagar por tener más suelo y de mejor calidad. El punto es que ellos deberían compensar, pagar e incentivar la existencia de esas actividades productivas, a través de sistemas de precios que generen ingresos y estímulos a productores de suelo.

El aire, los sumideros de carbono

El desarrollo de las discusiones sobre las repercusiones que el efecto invernadero está teniendo sobre todas las condiciones del planeta, ha conducido a un interesante proceso de negociaciones internacionales de impredecibles consecuencias e implicaciones.

La acumulación de gases, particularmente carbónicos, está produciendo trastornos en el clima global, recalentamiento de la atmósfera y serias dificultades en los sistemas de regulación natural. Si bien existen aún fuertes discusiones sobre la naturaleza de los cambios climáticos, al igual que se mantienen dudas razonables sobre los ciclos del clima en el mundo, se ha logrado un consenso sobre los efectos de la extraordinaria acumulación de gases en la atmósfera y la disposición a asumir las responsabilidades globales que entraña la emisión de gases de invernadero.

La Convención sobre Cambio Climático, suscrita y ratificada por la mayor parte de los países del globo, enmarca el sentido de las acciones que se quieren desarrollar en las próximas décadas para lograr reducir el impacto de estos procesos de deterioro del medio ambiente. Se propone ante todo un compromiso colectivo en la reducción de gases por medidas de diverso orden, entre las que se destaca la de crear sumideros de carbono, los cuales constituyen una estrategia que busca el secuestro de este elemento a través de procesos naturales de producción forestal o reforestación.

La emisión de gases por el uso de energía fósil no se distribuye simétricamente entre los países del planeta, siendo cla-

ramente más responsables los países desarrollados. Sin embargo, en una decisión que refleja las precarias condiciones en las cuales se mantiene el tratamiento de los temas ambientales, las naciones ricas han optado por que la reducción de los gases de invernadero se haga por la vía de los sumideros y se han comprometido a pagar a los países pobres que adelanten proyectos de desarrollo forestal.

Se espera que en los próximos años se alcance una reducción mínima del 15% de los gases de invernadero⁴¹. Esto ha conducido a la suscripción de acuerdos de responsabilidad compartida, donde se ha pasado del mero discurso ambientalista de protección y conservación de los bosques, para pasar a sistemas de compensación o transacciones económicas, donde los países ricos, reacios a disminuir sus consumos, pagan a países pobres por la siembra y mantenimiento de sumideros de carbono, es decir de producción forestal.

Aún falta mucho camino por recorrer en la idea de implementar estos acuerdos, tal como lo evidencia el hecho de que los países ricos han mostrado gran resistencia a la implementación de los acuerdos de compensación y de algunos componentes importantes de la convención de cambio climático. Sin embargo es claro que en los próximos años esta situación será insostenible y se llegará a acuerdos concretos de aplicación de los acuerdos.

El sustrato de esta estrategia es el reconocimiento del valor que los servicios ambientales tienen en los mercados mundiales. Los países ricos tienen una disposición a pagar por los servicios que presta una actividad básica de la economía rural, el desarrollo forestal. Pero fijémonos en que lo que se paga es un servicio y no un bien. Es decir, el bosque produce bienes, tales como madera, frutos o subproductos químicos, pero además presta el servicio de sumidero de carbono.

Ésta es una clara expresión de los cambios que se experimentarán en los esquemas de compensación ambiental, los cuales se manifestarán en transacciones cada vez más cercanas a mercados de servicios y que podrán variar en forma importante las cuentas de nuestra economía rural.

La biodiversidad

Tal como lo hemos mencionado, la biodiversidad y su conocimiento contienen una gran riqueza de alternativas y opciones para la solución de múltiples necesidades del desarrollo del ser

⁴¹ Acuerdos de Kioto

humano en general. Contar con la posibilidad de acceder a los recursos genéticos contenidos en esa biodiversidad, y mantener la oportunidad de que dichos recursos sean utilizados en procesos de conocimiento, investigación y generación de nuevos productos, constituye un intangible, es decir, un servicio no valorado que presta la biodiversidad a la población humana.

La valoración de este recurso y de los servicios que presta, es otro de los elementos innovadores que propone el enfoque de interpretación territorial de la economía rural. En este sentido la preservación de la biodiversidad no está ligada exclusivamente al uso directo de aquellos productos que se encuentran en ecosistemas biodiversos sino que tiene profundas implicaciones en las estructuras de ingresos y de precios de posibles sistemas productivos asociados con la simple idea de mantener, conservar y conocer la biodiversidad.

Aún es muy poco lo que conocemos sobre modelos de valoración e incorporación de la biodiversidad en los procesos económicos. Lo más cercano son las valoraciones hechas alrededor de propiedad intelectual de los recursos genéticos que se discute en foros internacionales. Tanto la Convención de Biodiversidad, como los distintos acuerdos alrededor de su propiedad, esbozan desde ya lo que llegará a ser un esquema de compensaciones y valoración de estos servicios por parte de potenciales consumidores especialmente en los países ricos.

América Latina cuenta con una gran riqueza en biodiversidad, frecuentemente relacionada con grupos poblacionales marginales y pobres, los cuales, lejos de beneficiarse de los servicios que presta esta diversidad, se ven sometidos a presiones para sobre-explotar los recursos en procesos que están conduciendo a una pérdida acelerada tanto de poblaciones como de especies.⁴²

⁴² "Entre las distintas experiencias de bienes semipúblicos que han generado actividades privadas pueden mencionarse las siguientes: el desarrollo de parques nacionales que sirven de base a un turismo ecológico especializado (el parque Braulio Carrillo en Costa Rica), el aprovechamiento de la biodiversidad para la producción de fármacos o la utilización de genes específicos en la biotecnología, (INBIO, Costa Rica), la fijación de CO₂ a través de la conservación de los bosques tropicales y la forestación y la venta de este servicio a países que exceden los límites de contaminación acordados en la convención de Kyoto. El mecanismo más utilizado hasta ahora para pagarle al país que ofrece la fijación (secuestro) de CO₂ ha sido el Global Environmental Facility (GEF) administrado por el Banco Mundial. Sin embargo también hay casos de financiamiento privado a través de las Empresas que ocasiona las emisiones (empresas y productores de energía eléctrica de Inglaterra y Países Bajos)." (Piñeiro, 2000. pág.15)

MULTIFUNCIONALIDAD, EXTERNALIDADES Y COMPETITIVIDAD DEL TERRITORIO RURAL

La multifuncionalidad de la agricultura está determinada por un conjunto de externalidades, es decir, de beneficios o perjuicios adicionales que se generan por la actividad misma. Más allá de los bienes que produce, la agricultura genera un conjunto de efectos colaterales que no están incorporados en las funciones de producción, ni en las estructuras de costos ni de ingresos de las actividades productivas, ni forman parte del análisis financiero de un empresario en particular, sino que son efectos que se escapan a su actividad productiva, pero que afectan al conjunto social.⁴³

El concepto ha sido desarrollado por la FAO que clasificó a las funciones de la agricultura y de los recursos naturales en tres categorías:

La función económica. Ésta función está relacionada con las contribuciones que el sector realiza al crecimiento económico global. Estas funciones están principalmente vinculadas a la producción de bienes transables característicos de la pro-

⁴³ “Los países de la Unión Europea han resuelto este dilema a través de una estrategia que podríamos llamar la del país rico. Han construido a lo largo de los años una compleja política agropecuaria (la PAC) que, a través de la protección del mercado interno y utilizando subsidios a la producción y a las exportaciones, ha facilitado el desarrollo de la producción agropecuaria y agroindustrial resuelto los problemas más graves de pobreza rural. Los latinoamericanos sabemos que esta solución ha sido en parte a costa nuestra y de otros países que producen sin subsidios. No obstante ello y reafirmando el derecho y la necesidad de nuestros países de exigir permanentemente en todos los foros posibles que los países de la Unión Europea modifiquen la PAC y eliminen los subsidios que distorsionan los mercados, es importante aprender las lecciones principales que se desprenden de la aplicación de esta política durante más de cuarenta años.” (Piñeiro, 2000. pág.11)

ducción agropecuaria donde el nivel de su contribución a la economía global está determinada por el desarrollo y madurez de los mercados y el nivel de desarrollo institucional.

La función ambiental. Está vinculada a la conservación de los recursos naturales y a la preservación del medio ambiente. En este sentido es particularmente importante resaltar las contribuciones potenciales de la agricultura al tratamiento de ciertos problemas de carácter global tales como cambio climático, biodiversidad, desertificación y otros.

La función social. Está vinculada al desarrollo del capital social y al mantenimiento de la vida comunitaria a la cual se le asigna una importancia especial en términos del mantenimiento de valores democráticos y culturales.

Estas funciones potenciales del espacio rural están interrelacionadas. Su importancia relativa está asociada al nivel de desarrollo e industrialización de cada país y región y a las políticas públicas implementadas. En los países con mayor desarrollo industrial la importancia de las funciones ambientales y sociales tienen en general un mayor reconocimiento explícito en sus políticas públicas (como es evidente en la Política Agraria Común de la Comunidad Europea).

Esta nueva concepción de lo rural tiene importantes consecuencias sobre las estrategias de desarrollo, las políticas públicas y las estructuras institucionales que es necesario implementar.

Si bien en términos de la lógica financiera privada, no es propósito de una actividad productiva generar empleo o contribuir al crecimiento de la economía como tal, estos efectos deseables para la sociedad en su conjunto constituyen externalidades positivas que, si bien no representan mayor ingreso para el productor, sí significan mayor riqueza para la sociedad. De la misma forma existen externalidades negativas como aquellos efectos perversos que una determinada actividad productiva genera sobre el entorno, por ejemplo en términos de costos ambientales, o de creación de economías de enclave, que puede traer fuertes perturbaciones a las dinámicas y los esquemas productivos en una determinada región o localidad.

De esta forma, el concepto de multifuncionalidad de la agricultura, reivindicado especialmente por los países en desarrollo, recoge y expresa las múltiples externalidades que genera el sector agropecuario. Podemos afirmar que la agricultura, las actividades pecuarias, pesqueras, forestales, en general aquellas actividades productivas asociadas al uso sostenible

de los recursos naturales, constituyen uno de los sectores *multifuncionales* de mayor generación de externalidades, y por tanto, de mayor impacto sobre el entorno.

El paisaje. La imagen del campo adquiere un especial valor para la sociedad urbana, en términos de las posibilidades de recreación, de disfrute y de descanso, generando un importante potencial de sectores comerciales como el turismo.

La valoración del paisaje ha adquirido especial importancia en los países desarrollados, donde se valora y se busca la conservación de un campo donde se mantengan las tradiciones y las estructuras productivas que lo hacen diferente de la imagen urbana. Europa mantiene un especial interés por la conservación del paisaje rural como parte fundamental de los esquemas de desarrollo modernos, dándole un especial valor a la conservación de una agricultura o una actividad permanente económica que mantenga los asentamientos humanos como parte de la riqueza de los países. Tan importante es que en la política rural de la Unión Europea la Política Agraria Común contempla programas con altos financiamientos para el mantenimiento del patrimonio paisajístico rural, más allá de la producción de bienes agroalimentarios o agroindustriales.

La cohesión territorial. La integridad del territorio de nuestros países está altamente determinada por la conservación de poblaciones o de asentamientos humanos que mantengan una alta dependencia de localización frente a los recursos naturales, de tal forma que el territorio se encuentre ocupado más allá de las meras condiciones de productividad y de rentabilidad de dichos territorios o del suelo.

En América Latina, el tema de la cohesión territorial adquiere especial importancia ya que existe una gran asociación entre las condiciones de vida, presencia institucional, desarrollo local y consolidación de procesos productivos y la gobernabilidad que el Estado y la sociedad pueden tener sobre dichos territorios. Es muy importante, como parte del mantenimiento del concepto de integralidad nacional y regional, buscar que las poblaciones asentadas en dichos territorios tengan la posibilidad de una vida digna, más allá de la dependencia de la rentabilidad o competitividad de dichos sistemas productivos.

La cohesión del territorio se logra garantizando la presencia de grupos de población que cuenten con condiciones mínimas de vida y satisfacción, como efecto tangible de pertenecer a una sociedad mayor de la cual reciben protección, seguridad y apoyo. El sentido de pertenencia y adscripción, es elemento

constitutivo de la integración del territorio. Los procesos de desplazamiento como resultado de precarias condiciones productivas, o simple inviabilidad de sistemas productivos locales, generan un gran riesgo para mantener la integralidad de un territorio. Ejemplo de desintegración se presentan en las zonas de cultivos ilícitos en países andinos.

En este caso, se espera de la agricultura, resultados que rebasan con creces sus propias condiciones de rentabilidad privada, ya que la sociedad valora mucho más la externalidad que significa la unidad del territorio que la producción de estas áreas precarias y vulnerables.

La generación de divisas. Las economías de nuestros países dependen en forma importante de la producción primaria o de productos asociados a ella ya sea por la vía agroindustrial o por todos los encadenamientos agroalimentarios y es particularmente importante la participación de estos sectores en las exportaciones de nuestros países.

En términos macroeconómicos estas exportaciones tienen gran importancia ya que aportan en forma significativa a la generación de divisas, elemento clave para el crecimiento y sostenibilidad de las economías y que aumenta las posibilidades para importar los bienes que no se producen internamente.

La preservación de la cultura. La cultura es un valor intangible, que no es transable en los mercados, pero que tiene un valor incalculable para la identidad de nuestros países y para la consolidación de estructuras fundamentales, tanto para el desarrollo económico, como para el desarrollo social y político de las naciones latinoamericanas.

Es necesario considerar que los sistemas productivos no son sólo estructuras tecnológicas o actividades económicas comerciales, sino que tienen profundos lazos con la tradición, con la cultura, con las ideologías, con las cosmovisiones de nuestros pueblos, con sus creencias, sus costumbres y su folklore. Es claro que las culturas de los pueblos originarios de América, de nuestras comunidades campesinas, o de los grupos poblacionales afroamericanos, tienen como eje articulador los sistemas productivos agrarios de tal forma que la sostenibilidad de la agricultura es al mismo tiempo la sostenibilidad y consolidación de nuestras culturas.

La generación de empleo. El desarrollo humano y social se logra a través del vínculo entre los procesos económicos y las poblaciones, que se da a partir del empleo. Una economía crecientemente es una economía que genera riqueza, mientras una economía generadora de empleo productivo, es una economía que

genera distribución. El empleo es el componente que hace que la economía sirva realmente a la sociedad y esto trae a consideración las evaluaciones de distintos sistemas productivos en tanto que presentan capacidad de generación de empleo.

Sin embargo, la generación de empleo no es una de las variables importantes para la evaluación financiera de un proyecto, ya que un empresario o inversionista no tiene como propósito, ni puede tenerlo, el de generar empleo. Éste, más que un beneficio particular que se traduzca en una rentabilidad, es un beneficio social, es decir, es un beneficio colectivo que, como tal, es un intangible para la sociedad.

Uno de los recursos más importante y abundantes en nuestros países es la mano de obra. Contamos con una oferta laboral amplia que, dadas sus condiciones de formación y las estructuras de desarrollo de mercados laborales, constituye una de las principales ventajas comparativas que pueden tener nuestras economías y en particular la agricultura y las actividades asociadas a la explotación de los recursos naturales que se caracterizan por el uso intensivo del capital humano.

Las estrategias modernas de superación de la pobreza están ligadas a esquemas inclusivos de orden económico a través de empleo productivo. Esto implica que la sociedad valora más una actividad productiva que incorpore mayor cantidad de mano de obra que otra que incorpore más capital o tecnología. En otros términos, la sociedad valora en alto grado la generación de empleo como un intangible que beneficia al conjunto social y la agricultura ha demostrado una importante capacidad de generación de empleo a pesar de la promoción de sistemas productivos de alta mecanización y tecnología que durante años han sido no sólo poco generadores de empleo, sino, en muchos casos, expulsores de las poblaciones rurales.

La conservación de los recursos naturales como riqueza global. Es evidente la relación directa que existe entre los sistemas productivos de explotación de los recursos naturales y la conservación y sostenibilidad del patrimonio natural. La agricultura es responsable de la utilización de más del 60% del agua dulce de nuestro continente. De igual forma, los sistemas de colonización y sus sistemas productivos aparecen hoy como los primeros responsables de la deforestación y de la degradación del suelo. Como hemos mencionado, los servicios ambientales forman parte fuertemente ligada a los sistemas productivos primarios de orden agropecuario forestal. De esta forma, la agricultura tiene externalidades positivas o negativas de gran magnitud sobre la conservación de los recursos

naturales y sobre la visión de largo plazo del mantenimiento del patrimonio natural de nuestros países.

Fracciones importantes del planeta aquejan hoy una importante reducción de sus recursos naturales, particularmente las zonas de mayor desarrollo donde se ha hecho un uso intensivo irracional, extractivo y depredador de la naturaleza. De igual modo, la biodiversidad y la riqueza natural en el momento actual se encuentran concentradas en los países más pobres, lo que hace que exista una nueva configuración de la demanda y uso de dichos recursos. Los países tropicales de América Latina particularmente Mesoamérica, los Andes y la Amazonia son depositarios de la mayor riqueza de biodiversidad y de recursos naturales del planeta que, sin embargo, no ha conseguido convertirse en un motor de desarrollo para la región.

Es necesario tener en consideración que las riquezas naturales no tienen implicaciones exclusivas para las poblaciones asentadas en los territorios donde se encuentran, sino que la estructura de ecosistemas globales implica que las funciones medioambientales de producción y conservación de vida, de regulación de sistemas climáticos y de perspectivas de producción sean un interés que une a toda la comunidad internacional.

Las discusiones y negociaciones que surgen del uso sostenible de los recursos naturales constituye un elemento central para los países latinoamericanos, ya que en el futuro será determinante de la viabilidad de sus sistemas productivos así como de sus organizaciones sociales y estructuras territoriales.

Los enlazamientos de los problemas ambientales. Tal como se ha mencionado, los problemas ambientales unen en un interés común y colectivo a toda la sociedad humana. El futuro sostenible del entero planeta es uno de los ejes prioritarios de las discusiones actuales sobre el desarrollo y articula aspectos tan cruciales como las interrelaciones entre países ricos y pobres, entre sociedades desarrolladas, bajo el concepto moderno occidental de desarrollo y otras menos desarrolladas en estos términos, entre diferentes intereses, grupos poblacionales y culturas.

Así es expresado con claridad en las distintas convenciones sobre medio ambiente que han sido suscritas en los escenarios internacionales: la Convención de Biodiversidad, la Convención de Cambio Climático, la Convención de Desertificación, los acuerdos sobre el manejo de residuos, las convenciones sobre el manejo de recursos genéticos, entre otras. El concep-

to de desarrollo sostenible ha superado la visión reducida de las compensaciones ambientales abriendo cuestionamientos y reflexiones profundas sobre la cultura misma del desarrollo, la cultura de la producción y la cultura de consumo con grandes implicaciones en la forma como entendamos y proyectemos el desarrollo rural de nuestra América. Es significativo el hecho de que en las convenciones, que manifiestan intereses globales compartidos por naciones ricas y pobres, se haga énfasis en el combate a la pobreza y al hambre, como una estrategia central del desarrollo sostenible.

Estos escenarios globales están íntimamente relacionados con la distribución, acceso y propiedad de los recursos naturales y generan nuevas instancias políticas e institucionales que condicionan, con nuevos criterios, las formas de apropiación del territorio y la definición de modelos de desarrollo y de valoración.

Para citar tan solo uno de los importantes elementos constitutivos de estas nuevas reglas del juego, baste con mencionar el énfasis que las distintas convenciones atribuyen al respeto, reconocimiento y valoración de las culturas tradicionales, a la equidad y la superación de la pobreza, a la revaloración de estructuras productivas de desarrollo alternativo. Es cierto e importante reconocer que esto apenas es un inicio y que aún falta mucho por implementar, tanto a nivel de los países como a nivel global, sin embargo no debemos albergar ninguna duda de que en el futuro próximo estos espacios de responsabilidad común global ingresarán como parámetros fundamentales del tipo de desarrollo humano y económico que propongamos para nuestros países.

La conservación y uso sostenible, un problema global. Un recurso natural es de interés global por la valoración de los efectos positivos o negativos que tiene su manejo sobre los procesos ambientales y ecosistémicos del planeta. De esta forma, por ejemplo, la preservación de especies endémicas de un país, de sistemas biológicos que garantizan los servicios ambientales globales, el mantenimiento del germoplasma en su diversidad, son elementos que tienen interés para la humanidad en su conjunto.

Un interrogante central surge de este análisis y es cómo países pobres, carentes de oportunidades en los esquemas actuales de desarrollo, pueden cumplir con la responsabilidad de preservar los recursos naturales de interés global y cómo los países más ricos, al mismo tiempo menos dotados de estos recursos, deben contribuir en forma real en el logro de este

objetivo. Destaquemos que la conservación de dichos recursos naturales de interés global esta íntimamente relacionada con los sistemas productivos y las condiciones de desarrollo humano que se den en nuestros países, lo cual significa que las relaciones entre países ricos y pobres no pueden ser sólo de compensación y ayuda sino que deben trascender a la búsqueda de sistemas productivos, económicos, de mercados, de cooperación, que se traduzcan en estructuras viables de desarrollo para alcanzar los objetivos de preservación global.

Se concluye, entonces, que nuestras formas de apropiación y organización del territorio rebasan los marcos de nuestros propios países y hacen que se conviertan en un problema global y de igual forma la pobreza en nuestras sociedades rurales no es una amenaza para nuestros países exclusivamente, sino que es un problema global que nos involucra a todos y que por tanto implica que la solución sea igualmente colectiva e integral.

LA COMPETITIVIDAD PRIVADA

A partir de la generalización en el planeta de la economía de mercado, se ha priorizado la idea de que el acceso al bienestar es posible para quien dé muestras de eficiencia en la generación de riqueza y en el manejo de los recursos. La vieja fórmula de la primacía del más capaz y del más fuerte, se ha impuesto en las reglas del juego que buscan llevar al máximo de optimización las capacidades y riquezas. En el marco de una economía de mercado soportada en la competitividad, no es concebible el favorecimiento de los ineficientes, ni es aceptable que la distribución de los beneficios genere asimetrías en el bienestar de quienes los reciben por razones diferentes a la de su propia capacidad creativa, innovativa y generadora de riqueza.

Este principio liberal ha llevado a una gran generación de riqueza y al avance de la ciencia, el conocimiento y la tecnología. Se han introducido nuevas formas de vida, nuevos elementos de enriquecimiento, de bienestar, nuevos mecanismos para combatir las dolencias de la humanidad en una explosión sin precedentes de generación de riqueza. Sin embargo, importantes cuestionamientos surgen sobre esta concepción y estructura.

Para tener mayor claridad en el análisis de la competitividad, es necesario identificar primero que todo su esencia privada, es decir, su relación estrecha con los individuos, sean éstos productores o consumidores, que tratan cada uno individual e

independientemente de lograr el máximo bienestar con el mínimo costo.

En la economía de mercado, el elemento determinante de la competitividad de cada uno de los agentes involucrados en el sistema está determinado por la rentabilidad obtenida por sus distintas actividades.

La rentabilidad es la medida de la remuneración de la inversión que cada cual hace en el proceso productivo. Una empresa es más competitiva que otra en tanto logre una mayor remuneración o rentabilidad por sus inversiones y su permanencia en el mercado depende de cómo sea su rentabilidad con respecto a las demás empresas que compiten con ella en el mismo sector económico, ya sea en el ámbito local o internacional.

La rentabilidad es, pues, la medida última del modelo de desarrollo actual y se aplica no solamente a empresas que producen bienes o servicios, sino a los individuos que venden su fuerza de trabajo en los mercados laborales y que obtienen una rentabilidad dada por las inversiones realizadas en capital humano a lo largo de su vida. Las relaciones costo-beneficio en los distintos escenarios de consumo también pueden ser asimiladas a las rentabilidades que determinan la competitividad no solamente de las empresas, organizaciones o países, sino inclusive de los seres humanos individualmente considerados. Pero la rentabilidad, en términos económicos productivos para las empresas o para los países, está determinada por una diferencia entre los costos y los ingresos. De esta diferencia simple se establecen además los niveles de subsistencia y, por lo tanto, de retribución que cada cual requiere de la participación en el proceso económico.

El primer componente de una función de producción comprende los costos en que incurre la actividad productiva. Dichos costos están relacionados con el acceso y la utilización de los factores productivos, con la adquisición de insumos, con la compra de servicios requeridos para la producción, con los costos de transacción asociados a la gestión de la actividad económica misma y con los costos incorporados a partir de los compromisos sociales o políticos que se tengan, como en el caso de los impuestos o compensaciones de costos ambientales.

En un análisis de rentabilidad privada, el agente económico intenta minimizar estos costos y reducir el nivel de inversión o de preinversión que debe hacer para obtener el producto final. Es así como en los análisis de rentabilidad que conducen a la competitividad privada, la estructura de costos es

vista como el conjunto de aquellos elementos internos de la producción, es decir, aquellos componentes de los costos que son dominados, manejados o sobre los que tiene injerencia el agente productor.

El segundo componente para determinar la rentabilidad es la función de ingresos, es decir, las retribuciones que el productor recibe por su actividad en los mercados. Cualquier producción de bienes o servicios siempre tendrá una remuneración, establecida a partir de un precio que tiene el bien o el servicio producido. Cuando un inversionista privado hace este análisis, debe considerar entonces los ingresos que él directamente percibirá por su actividad, en interacción en mercados cada vez más abiertos. Este precio para cada uno de los volúmenes de producción, determina los ingresos totales en la función de rentabilidad en la producción.

Con la diferencia entre los ingresos totales y los costos totales el productor obtiene su función de beneficios que será aquella que intentará maximizar eligiendo el nivel óptimo de producción.

En los modelos de protección, generadores de prácticas rentísticas, buena parte de los ingresos proviene de subvenciones, auxilios o subsidios públicos capturados gracias a acciones o actividades ajenas a la actividad productiva misma. Este fue el modelo característico que agotó en forma importante el modelo sustitutivo de importación de economías cerradas, donde grupos de presión crearon flujos de recursos que no compensaban acciones concretas de producción, sino que complementaban las funciones de ingresos, distorsionando el sentido mismo de la eficiencia.

Por el contrario, la competitividad que se vende hoy como un instrumento idóneo para optimizar los procesos productivos, hace que el productor trate de reducir sus costos al tiempo que hace más eficiente su participación en los mercados, a partir de un mejor conocimiento de la demanda y de la optimización de sus interacciones con otros agentes económicos.

El precio se constituye, en una economía de mercado, en el elemento articulador de todas las piezas, es la señal que determina los óptimos de satisfacción de los distintos agentes del mercado. En un mercado que opere libremente, el precio será el determinante para productores y consumidores que en el juego de maximizar su beneficio, darán coherencia y racionalidad a todo el proceso económico.

Los precios reflejan las necesidades y deseos de los consumidores, así como las limitaciones de recursos en una socie-

dad. Los precios posibilitan que cada cual juegue su papel en la forma más eficiente posible. El conocimiento de los mecanismos que conforman los precios es un componente fundamental para lograr la competitividad. Si los precios son distorsionados y no reflejan la realidad de la economía, de los mercados y de las condiciones de la sociedad, la economía en su conjunto perderá eficiencia y será difícil que los agentes económicos puedan establecer en forma racional y eficiente sus niveles de rentabilidad y, aún menos, optimizar sus condiciones de producción.

Lo hasta aquí expuesto, alrededor de la competitividad, presenta gran complejidad y múltiples distorsiones en la realidad de los mercados agropecuarios, tanto en nuestros países como a escala global.

Los precios de los productos agropecuarios aparecen altamente distorsionados por medidas compensatorias paralelas a los componentes internos de cada una de las funciones de costos y de ingresos. De hecho, los mercados mundiales de alimentos mantienen tendencias estructurales a la baja en términos de precios, reflejando comportamientos ajenos a las mismas funciones de producción consumo, oferta y demanda. Los altos subsidios en los países desarrollados a los productos alimenticios, las barreras no arancelarias que subsisten en los mercados internacionales, la asimetría en el acceso a la información, los espacios monopólicos y otros privilegios de algunos agentes, son elementos claros de distorsión.

Con el propósito de darle mayor transparencia y por tanto mayor eficiencia a los mercados como mecanismos de generación y distribución de riqueza, instancias globales internacionales, como la Organización Mundial de Comercio, se empeñan en hacer más eficientes y justas las transacciones económicas para que garanticen la rentabilidad y la competitividad privada, procurando que haya una clara remuneración a los esfuerzos individuales y que se cumpla el principio de la competitividad, basado en una retribución justa al aporte que se haga a la mayor riqueza en la sociedad.

COMPETITIVIDAD SOCIAL EN UNA ECONOMÍA RURAL DE EFICIENCIA

Partiendo de los planteamientos centrales del enfoque territorialidad rural⁴⁴, se busca explorar la posibilidad de encontrar mecanismos pragmáticos (en tanto realistas e integrales), efectivos (que permitan incidencia y gobernabilidad sobre los procesos sociales rurales), sostenibles (en tanto sean posibles para las generaciones futuras como para la totalidad de la generación presente) y operacionales (en tanto sean implementables) para la formulación de políticas y la orientación de estrategias relacionadas con el medio rural y sus sociedades.

El actual modelo de desarrollo mundial se basa en la competitividad como articulador poderoso de la eficiencia y la justicia y le entrega a este concepto la capacidad de construir modelos de desarrollo eficientes, racionales y viables, así como la responsabilidad de lograr que todos los miembros de la sociedad participen de los beneficios de ese desarrollo integral. Muchas son las discusiones, enfrentamientos y antagonismos creados alrededor del concepto y de las estrategias de desarrollo de la competitividad, especialmente porque se advierte que más allá de la simple *competitividad* es necesario reconocer las capacidades, habilidades y oportunidades de los seres humanos y de los recursos con que cuentan para lograr un proceso de generación de riqueza que, en realidad, permita la consolidación de dinámicas de desarrollo sostenible.

En estas reflexiones se impone la necesidad de revisar cuidadosamente los fundamentos y los imaginarios que se manejan alrededor de la competitividad y retroalimentarlos con la experiencia de las últimas décadas que, con claridad, muestra precarios resultados en términos de justicia, equidad y eficiencia. Para ello, se propone ampliar el concepto de competitividad, incluirle nuevos elementos y componentes que permitan que dentro de su lógica racional y dentro de los instrumentos generados para su logro, encontremos nuevas rutas que nos conduzcan a una sociedad más eficiente, pero, al mismo tiempo, más equitativa; en otros términos, a una sociedad sostenible.

⁴⁴ Estos planteamientos se pueden resumir en: la dimensión territorial del desarrollo rural sostenible, una visión de largo plazo, la concepción de la necesidad de procesos de transición y la incorporación en forma integral y amplia de los distintos componentes que conforman la economía rural.

Externalidades, precios de eficiencia y competitividad social

Hasta aquí hemos visto el tema de la competitividad en términos privados, de agentes individuales, de empresas, productores o consumidores que compiten en los mercados. Sin embargo, la realidad es más compleja aún, ya que los procesos productivos que conducen a determinados bienes o servicios, incorporan costos o ingresos no contemplados en las funciones individuales de análisis financiero privado.

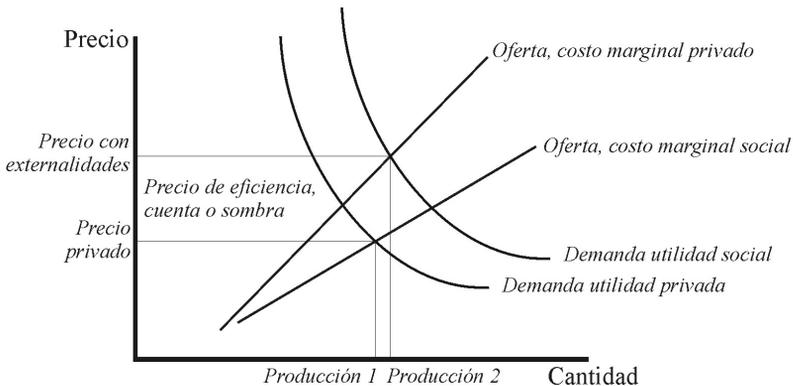
En un sentido general de compensación, los beneficios de unos, pueden significar perjuicios para otros, pero más importante, los beneficios de unos generan beneficios para otros, y por lo tanto, teniendo en cuenta no sólo la individualidad, sino la colectividad, existe la necesidad de realizar un análisis más completo de los procesos productivos.

La función de bienestar social, a diferencia de la función de beneficios individual, debe ampliarse en tres dimensiones: (1) el conjunto de bienes y servicios que tiene en cuenta, (2) el conjunto de individuos que constituyen la colectividad (regional, nacional o global), (3) la dimensión temporal de la sociedad. Es decir que la función de bienestar social debe incluir todos aquellos bienes y servicios que podrían generar algún bienestar a uno o más miembros de la colectividad, tanto en el presente como en el futuro. Estos bienes y servicios pueden ser tangibles o intangibles, privados, de propiedad común o públicos.

Se puede tratar también de *bienes meritorios*, o *bienes públicos*, es decir, aquellos bienes que son indivisibles o individualizables, sino que son para todos; que no son transados en ningún mercado; que el consumidor no compra pero que si aprovecha y disfruta. Ejemplos de estos bienes son la pureza del ambiente, el paisaje, la cultura, la paz, etc. De igual modo, todos los individuos o grupos sociales que formen parte de la colectividad deben ser contemplados dentro de la función de bienestar social.

Y no hay que olvidar que la sociedad está constituida no sólo por la generación presente, sino también por las generaciones futuras. Es indispensable, por lo tanto, analizar no sólo el consumo presente sino el futuro y tener en cuenta acciones con un claro carácter intertemporal, como el agotamiento de los recursos naturales, por el cual el consumo actual condiciona o impide el consumo futuro. O debe contemplar los *pasivos* que se heredan de las generaciones anteriores.

Por lo general, las dimensiones sociales de las funciones de costos han sido consideradas como *externas* a las funciones de costos o ingresos privados, por lo cual se presentan situaciones como las que se ilustra en la gráfica siguiente, donde se presenta la situación típica de mercados de productos agrícolas, con elasticidades relativamente bajas y altas externalidades sociales, mostrando lo que ocurre cuando se considera sólo la porción privada de los mercados y cuando se consideran los componentes sociales:



La forma como entendemos los mercados de bienes con altas externalidades positivas o beneficios sociales pecan por incompletas. Si observamos la situación de un mercado de bienes agrícolas, que como hemos mencionado, presentan altas externalidades positivas, encontramos que los precios y tamaño de producción se establecen considerando exclusivamente la demanda privada, es decir aquella que representa la cantidad de bienes y los precios que están dispuestos a pagar los consumidores por la utilidad privada del bien. Sin embargo existe una demanda social, es decir aquella en que los consumidores reconocen su utilidad al consumir el bien y recibir sus externalidades, que tiene una curva de oferta que incorpora el costo marginal social y que determina un precio mayor y una cantidad demandada mayor. La diferencia entre los dos precios expresa el valor no recibido por los productores que afecta su rentabilidad, ya que ellos en la realidad están sometidos a costos marginales sociales, lo cual se traduce en una enorme ineficiencia económica para la sociedad.

El análisis de las funciones de bienestar social conduce a la incorporación de lo que en economía se ha denominado *precios cuenta, precios sombra o precios de eficiencia*, que parten del principio de que el precio debe reflejar la totalidad de los costos y beneficios para el conjunto social y no solamente para los individuos que producen o consumen.

En un mundo hipotético, sin ninguna distorsión, los precios de mercado reflejarían, y serían iguales, tanto a la utilidad marginal social del consumo, como al costo marginal social de producción. En el mundo real, los *precios de eficiencia* “representan un precio corregido en el cual se limpian los efectos de distorsiones y externalidades, con el fin de reflejar fielmente el valor social medido en términos de bienestar”. (Castro y Mokate, 1996). Los *precios de eficiencia* reflejan la utilidad marginal social, cuando se analizan impactos sobre el consumo, o el costo marginal social, cuando se trata de actividades que afectan los recursos.

Tal como lo hemos revisado, los alimentos y otras producciones rurales, presentan una condición de complejidad en tanto son generadores de externalidades positivas y negativas para el conjunto social. Si bien esto no es exclusivo de los alimentos, sino de muchos otros bienes y servicios, se presenta la hipótesis de que el hecho de que éstos bienes se produzcan, implica beneficios o costos de orden social, político, institucional, regional, ambiental y cultural, de magnitudes mayores que otros bienes de la economía y que deberían reflejarse en sus precios.

Sin embargo, este hecho económico escapa de la evaluación privada y financiera de los proyectos productivos, ya que no son de competencia o de manejo de los productores individuales. En otros términos, valorarlos y aplicarlos es algo que rebasa la capacidad de un productor individual.

La incorporación del concepto de *precios de eficiencia* y su relación con la competitividad, es un elemento central en la economía del territorio. En el desarrollo del concepto de *precio de eficiencia*, cada país podría establecer el precio al cual debería producirse y transarse un bien, precio que incorporará, tanto las funciones privadas de producción como las funciones de beneficio y bienestar o perjuicio en todo el conjunto social. Por ejemplo, si una actividad productiva ganadera, en condiciones extensivas o de ladera, genera rentabilidad por los precios determinados en el mercado para el productor individual, este precio debería contemplar los perjuicios generados en el conjunto social producto del deterioro y degradación

del suelo por la actividad económica o, por el contrario, si la actividad productora de carne, en forma eficiente, genera divisas para el país, este beneficio se debe reflejar, de igual modo, en el precio.

Los *precios de eficiencia* se constituyen en componente central del análisis de la rentabilidad, ya que deben expresar señales claras de los beneficios particulares y el conjunto de beneficios colectivos que se desprenden de la producción de un bien.

Pero el concepto de *precios de eficiencia* no se limita al nivel nacional sino que adquiere su verdadero sentido a escala global. Como hemos insistido, la interdependencia de costos y beneficios globales es uno de los caracteres fundamentales de la globalización, pero éstos deben ser reflejados en la economía y deben ser considerados como componentes internos de las decisiones que países y agentes económicos toman siguiendo la lógica de los mercados.⁴⁵

Un buen ejemplo de estos criterios de internalización de los efectos externos en los mercados, lo constituye la diferenciación de la demanda y de productos alrededor de los sistemas de sellos o certificados de origen que hacen que consumidores estén dispuestos a pagar un precio más alto por aquellos productos que traen incorporada como garantía alguna de las condiciones de beneficio colectivo. Cuando un consumidor en Europa paga un sobreprecio de 40 o 50% por un producto que tiene un sello de producción orgánica, además del bienestar esperado por inocuidad del alimento, está pagando por el bienestar o satisfacción esperada de la conservación ambiental. De igual forma ocurre con productos que incorporan sellos que garantizan el no *dumping social* y que por lo tanto representan un mayor bienestar para el conjunto de la sociedad global.

Pensar en *precios de eficiencia* y en mecanismos para la incorporación de estos diferenciales provenientes de la remuneración a las externalidades de la actividad asociada al terri-

⁴⁵ “En términos más amplios, se reconoce cada vez más que la globalización ha hecho más evidente la necesidad de proporcionar ciertos bienes públicos globales’ (políticos, sociales, económicos y ambientales) en vista de que muchos bienes públicos que antes eran ‘nacionales’ (y mucho antes locales) han ido trasformándose en bienes públicos globales. (Grunberg y Stern, 1999). Sin embargo, hay un indiscutible contraste entre el reconocimiento de este hecho y la debilidad de las estructuras internacionales destinadas a proporcionar este tipo de bienes y los fondos que se les asignan para cumplir esta función.” (Ocampo, 2001. pág. 4)

torio rural, se constituye en una forma nueva de entender la economía rural.

Las posiciones asumidas por las naciones desarrolladas, particularmente las europeas, en el marco de las negociaciones internacionales de comercio, ha promovido el concepto de la *agricultura multifuncional*, es decir, el reconocimiento de estas externalidades como una justificación para la aplicación de medidas compensatorias y de subvención a la producción agrícola. América Latina ha asumido una posición en contra de este concepto en razón de que a partir de la compensación a la denominada multifuncionalidad de la agricultura, Europa justifica altos subsidio a la producción de alimentos.

Como consecuencia de ello, los precios han sido fuertemente distorsionados y las empresas productoras de nuestros países deben competir en condiciones de evidente desventaja. Las transferencias intersectoriales que se hacen en los países desarrollados demuestran el interés de la sociedad en su conjunto por compensar las externalidades, sean éstas paisaje, seguridad alimentaria, generación de divisas, autosostenibilidad alimentaria o simples razones políticas. El trasfondo de estas justificaciones de los países desarrollados no le es ajeno a las naciones en desarrollo, sin embargo, existe una importante diferencia que radica en la asimétrica capacidad de dichas sociedades de compensar o subsidiar su producción alimentaria.

El problema central asociado a estos sistemas de subsidio y de compensación es la forma como éstos se transfieren a los precios en los mercados de alimentos, es decir, que el precio de mercado no refleja la realidad con la transparencia requerida para que se logre una eficiencia integral del sistema. Otra cosa sucedería si los fondos de subsidio a la agricultura fueran globales y compensaran las externalidades del conjunto de actividades rurales, tanto de países ricos, como pobres. Estos fondos, alimentados por recursos globales, compensarían las externalidades generadas por todos y lograrían un impacto de desarrollo armónico global. Lo que ocurre es que no existen instituciones globales que puedan responder legítimamente al interés global, a la superación de brechas regionales globales o al logro de la justicia social global, o de la sostenibilidad global.

Los precios a los cuales se transan los alimentos en el mundo, son producto de una distorsión en las funciones de ingresos de los productores en los países desarrollados, ya que, al igual que en los modelos rentísticos, el productor percibe un

ingreso adicional como compensación a las externalidades que genera su estructura de producción. A pesar de que en términos conceptuales y de principios, el sistema global de comercio pregona que estas distorsiones no pueden ser aceptadas en los mercados, las diferencias de orden político y de posiciones privilegiadas, han conducido a la existencia de injusticias y asimetrías en los mercados.

En síntesis, existen altos riesgos en el manejo político de estos temas en los escenarios de negociaciones comerciales, ya que lo demostrado por la experiencia es el uso ventajoso de posiciones dominantes en detrimento de los intereses de las economías nacionales más débiles, las cuales, paradójicamente, son aquellas en las que se pueden justificar de mejor forma las externalidades que genera una economía rural eficiente.

Si asociamos en esta reflexión el concepto de *precio eficiencia*, con el concepto de competitividad, nos vemos obligados a reconsiderar críticamente el sentido simple e individualista de la búsqueda de competitividad y eficiencia individual. La competitividad debe ser considerada a partir de la eficiencia global de la economía y no solamente de agentes particulares. El reto se convierte en encontrar mecanismos de regulación que incorporen los *precios de eficiencia* en los mercados, de tal forma que se abra una nueva visión de competitividad, la *competitividad social*, es decir, el resultado de la competitividad privada más la internalización de las externalidades de las actividades productivas privadas⁴⁶. De este forma, tendríamos más caminos para obtener equidad distributiva en los modelos económicos e incorporaríamos el tema del desarrollo sostenible y futuro de la sociedad a los mecanismos de mercado.

Esta idea reedita el principio de la necesidad de contar con economías y agentes económicos competitivos, pero referidos a *precios de eficiencia*, a modelos que compensen integralmente todo el beneficio y el costo social que la actividad económica individual genera.

La aplicación de la *competitividad social* al interior de los países permitiría comprender, de una forma más integral y coherente, la necesidad de los equilibrios entre los distintos segmentos, componentes o grupos sociales. Ha de permitir una nueva visión de relación entre el mundo urbano industrializado

⁴⁶ Bejarano, J.A. "Un marco institucional para la gestión del medio ambiente y para la sostenibilidad agrícola". En: "Agricultura, Medio Ambiente y Población Rural en América Latina". L.G. Reca y R.G. Echeverría (eds.). BID, Washington, 1998.

y el mundo rural basado en el uso de los recursos naturales. Al mismo tiempo, debe permitir equilibrios entre sectores de la economía, entre distintos mercados de capitales con riesgos diferenciales, en una visión global que integre los verdaderos beneficios y rentabilidades sociales del modelo productivo.

Si no se incorporan elementos como el de competitividad social y los *precios de eficiencia* y la visión integral de las externalidades de la actividad rural, será muy difícil encontrar mecanismos reales para solucionar los problemas de pobreza, marginalidad, deterioro ambiental y descomposición política e institucional que viven las sociedades rurales de América Latina que, a su vez, ponen en entredicho la viabilidad general del modelo de desarrollo que adelantan en este momento nuestros países. Estos planteamientos atienden directamente a una modificación o discusión de los términos de intercambio globales.

En los escenarios internacionales, los conceptos de *rentabilidad social* y *competitividad social* deben concretarse en instrumentos que fortalezcan las negociaciones y los acuerdos internacionales de comercio para la búsqueda de un mayor equilibrio, pero, sobretodo deben traducirse en mecanismos viables para hacer efectiva una nueva forma de cooperación internacional que permita desarrollar los principios del desarrollo sostenible. Esto implica un cambio en las posiciones de la ruralidad en el marco de las negociaciones internacionales, de tal forma que sea posible adoptar medidas e instrumentos que incorporen a la economía, a los mercados, a los precios, a las subvenciones, a las políticas públicas, a las inversiones públicas y privadas, el sentido estructural, complejo, amplio e integral de la economía rural de nuestros países.

Lo que en esencia está en discusión son los *términos de intercambio*, que hacen que existan condiciones de justicia asimétrica en el comercio mundial. No hay duda de que existen mejores condiciones de justicia en el comercio de los bienes industriales de países desarrollados que en los agrícolas de los países en desarrollo. Sin embargo, la paradoja es mayúscula. Mientras a los automóviles se les reconocen significativas externalidades negativas, a la agricultura se le reconocen significativas externalidades positivas. Los mercados no reflejan estas condiciones, acusando términos de intercambio que castigan los segundos en beneficio de los primeros. Este modelo no sólo es injusto con los países más pobres, es extraordinariamente ineficiente para la economía global.

La posibilidad de construir un escenario donde existan mecanismos que reaccionen a las ventajas comparativas sociales, a la rentabilidad social, a los precios de eficiencia, a la competitividad social y que reconozca económica y comercialmente las externalidades, promete ser un camino justo para revisar las discusiones y negociaciones internacionales. Ya es hora de que las sociedades urbanas, la industria, el sector financiero, los países desarrollados y el sistema financiero transnacionalizado, se pregunten por su interés y disponibilidad a pagar para obtener lo que desde el discurso inunda todos los planteamientos del desarrollo: estabilidad política, reducción de la pobreza, sostenibilidad ambiental equidad, incremento de la demanda agregada, preservación de la cultura y la cohesión territorial, fundamento de la paz. Y es hora de que la economía se interrogue sobre la forma como los mercados pueden convertir estos valores de cambio en flujos reales de transferencia a las actividades productivas y sociales que generan tales beneficios, en particular en el mundo rural.

Es claro que este planteamiento se arraiga en la economía política y que las distintas fuerzas políticas del globo son las llamadas a debatir estos aspectos claves del desarrollo. El mundo globalizado ha generado nuevas dimensiones de competencia global. Las instituciones de Bretton Woods y el sistema de Naciones Unidas, han hecho declaraciones, desde su origen mismo, en las cuales se han establecido como prioridades de desarrollo aspectos que los mercados, en su funcionamiento actual, no pueden alcanzar. La Carta de Derechos Humanos, que incluye los derechos económicos y sociales, sigue siendo una declaración de principios con reducidos mecanismos de desarrollo real. La historia ha mostrado que es difícil pensar en la solidaridad real de los ricos con el tema de la justicia social, tal como lo ejemplifican las restricciones que los países ricos imponen al libre desplazamiento de migrantes de países pobres, rayando en la xenofobia.

Las convenciones ambientales presentan un escenario más promisorio de concurrencia de intereses entre países ricos y países pobres. Será más fácil pensar que los mercados sean condicionados a *precios de eficiencia* en cuanto a externalidades ambientales, que de reducción de pobreza o aumento de la equidad. Fuertes movimientos políticos en los países desarrollados han abierto espacios de gran coincidencia de intereses con los países pobres. Ésta es una vía esperanzadora para la discusión de unos nuevos términos de intercambio basados en mercados atentos a la *competitividad social*.

MARCO PARA LA INSTITUCIONALIDAD TERRITORIAL RURAL

La viabilidad de incorporación de las propuestas que integran un nuevo enfoque de territorio y de una nueva economía rural⁴⁷, pasa por la construcción de una nueva institucionalidad, como expresión real de una estructura de reglas de juego y organizaciones que posibilite los procesos políticos y económicos que subyacen al territorio.

La nueva institucionalidad nace de un proceso profundo en el marco de procesos de cambio y reforma que determinan un estado de transición en la naturaleza e instrumentos de gestión y política. Un verdadero mercado de políticas públicas engloba nuevas formas de interacción y relacionamiento de los agentes públicos y privados, donde el nuevo papel del Es-

⁴⁷ “La reducción del ámbito de acción de los gobiernos nacionales -en virtud del cambio del papel del Estado y de la globalización- y las mayores responsabilidades que la descentralización asignó a los gobiernos y administraciones subnacionales exigieron una nueva concepción del espacio. Más que como una entidad agregada y homogénea -cuya única función es la de servir de escenario para la aglomeración, la distribución y la interacción de la población y de sus actividades-, el espacio comenzó a ser entendido como un territorio heterogéneo, cuya diversidad es determinada por sus contenidos económicos, ambientales y socioculturales, en torno a los cuales se movilizan distintos actores -en un juego de consensos y conflicto- en pos de un proyecto común de desarrollo. De manera concomitante, la ciudad es vista no ya como una mera concentración de habitantes y actividades productivas sino, principalmente, como un punto de intercambio entre el poder político y la sociedad civil que representa un vehículo potencial de integración cultural e identidad colectiva. Estas nuevas concepciones establecen condiciones favorables para que los municipios (o las asociaciones de gobiernos locales) operen como núcleos articuladores de una planificación y gestión negociada entre agentes públicos y privados, que propicie un proyecto de ciudad (y de región) y una política urbana (y regional) coherente.” (ILPES, 2000, pág.32).

tado domina la discusión de las reformas y ajustes, definiendo nuevos libretos para el actuar de la sociedad civil, las empresas y las comunidades.

En el corazón de los cambios experimentados en las relaciones institucionales de los agentes sociales, se encuentra una visión profundamente arraigada de territorio. Uno de los más caracterizados procesos de reforma es el cambio de competencias entre diferentes niveles del territorio, sea en la dirección de la descentralización, municipalización o competencias locales, o por el contrario, en la dirección de mayores responsabilidades a las instituciones supranacionales, regionales o globales. Todo ello es un cambio desde el territorio.

Procesos como la redefinición del Estado nacional, las privatizaciones, la participación, la gobernabilidad, la descentralización o la globalización, determinan cambios necesarios que aún no están introducidos en una institucionalidad caduca, remanente e inoperante. Los cambios institucionales son, en esencia, cambios políticos, que redefinen las estructuras de poder y, por tanto, están determinados por juegos de intereses, posiciones de dominación y procesos reivindicativos sociales. Por ello es necesario considerar el desarrollo institucional como vehículo de consolidación de la democracia en el continente, más allá que meros reacomodos de ingeniería institucional.

INESTABILIDAD POLÍTICA Y CRISIS INSTITUCIONAL RURAL

El restablecimiento de la democracia en un buen número de países del continente, se erige como uno de los más significativos logros de final del siglo XX. El retroceso de las dictaduras y el establecimiento de sistemas libres de elecciones, así como los avances en la descentralización y participación ciudadana son, sin duda, factores que contribuyen a la consolidación de sistemas de libertades. Sin embargo, estos pasos adelante tienen grandes debilidades y su sostenibilidad se ve en peligro por diversos enemigos. El más grande de ellos es la pérdida de confianza en la institucionalidad pública, reflejada en un debilitamiento de su credibilidad y legitimidad.

Ineficiencia, corrupción, desequilibrios en los intereses representados en el Estado, pero especialmente, los pobres resultados en las estrategias para llevar los beneficios del desarrollo a la mayor parte de la población, están conduciendo a un círculo perverso de pérdida de gobernabilidad y deterioro de las instituciones. La desobediencia civil y la violencia

aparecen como una real amenaza a la estabilidad de las instituciones. Los movimientos sociales adquieren dimensiones dramáticas al ser expresión de rechazo a los procesos formales de una democracia cada vez más cuestionada. La sucesión de crisis económicas y políticas agravan las condiciones de desarrollo.

Las reformas estructurales asumidas por la mayoría de países de la región han generado un profundo debate político debido a diferentes razones. La primera, por los evidentes efectos restrictivos que impone a la sociedad las medidas de ajuste fiscal y de liberalización. Si bien hay consenso sobre las condiciones de agotamiento de los modelos distorsionantes introducidos por una excesiva injerencia del Estado en los mercados y de la necesidad de restablecer los equilibrios macroeconómicos, los sacrificios que esto significa no se han repartido equitativamente en el conjunto social, golpeando especialmente a los más pobres. Ejemplo de ello, es el hecho de que mientras se insiste con tenacidad en la necesidad de liberar los mercados laborales, lo cual afecta las precarias conquistas laborales de trabajadores organizados, no se otorga la misma energía para establecer reglas antimonopolio o se combate la concentración de la tierra. Esto se interpreta como una clara ideologización de los ajustes, lo cual las convierte en escenario de fuertes tensiones políticas.

Los cambios que se viven en la institucionalidad pública se perciben como un debilitamiento del Estado, en aras de unas reformas que no se perciben como trascendentes para la mayor parte de la población. La falta de presencia y respuesta del Estado en las regiones más pobres del continente desdibujan los mapas nacionales, creando zonas en las cuales no se ejerce el poder del Estado legítimo, poniendo en riesgo la cohesión del territorio, fragmentado por profundas brechas regionales.

A fines de la década de los setenta casi todos los países de la región se encontraban en una crisis que se agravaba y las medidas adoptadas sólo conseguían ahondar la ineficiencia generalizada. El Estado resultó disperso, fracturado, poco inteligente, privatizado de hecho, sometido a la apropiación de grupos que buscaban sus rentas particulares y abocado a una profunda crisis fiscal.⁴⁸

Este conjunto de factores internos, asociado a las grandes transformaciones mundiales que se dieron a finales de la dé-

⁴⁸ Piñeiro, Martínez, ...

cada de los ochenta, exigieron una reforma económica⁴⁹ dirigida hacia una nueva inserción internacional y que condujo al abandono de la estrategia de sustitución de importaciones, y una *primera reforma del Estado* dirigida a disminuir el gasto público y devolver a la actividad privada funciones que estaban en manos del Estado.

Siguiendo el trabajo de Martínez y Piñeiro⁵⁰, podemos observar que los resultados de esta *primera reforma* en el sector público agropecuario latinoamericano fueron desiguales, inesperados y en algunos casos también indeseados. El sector público agropecuario se redujo en muchos casos a algo ni operativo, ni normativo y se puede hablar de un Estado *remanente*, conformado en mayor medida *por lo que quedó*, con esfuerzos para adaptarlo a los nuevos requerimientos.

La reducción del número de entidades o de su presupuesto o la reestructuración de sus funciones no fueron suficientes para garantizar su efectividad en el nuevo marco económico y social. De hecho, después de la *primera reforma* se puso de manifiesto la necesidad de que el Estado desempeñara un papel más activo en la definición y regulación de los mercados, así como en la complementación de la actividad del sector privado, especialmente en aquellos casos en que los mercados no existen o no pueden desarrollarse. Se debería asegurar además legitimidad social, innovación y capacidad para actuar promoviendo cambios y generando procesos.

Así comienza la *segunda reforma*, cuyos elementos centrales están dirigidos a culminar el proceso de reestructuración del sector público, incorporando dimensiones institucionales y organizacionales. Mientras la *primera reforma* restituyó el papel de los mercados como mecanismos para la asignación de recursos, la *segunda reforma* pretende crear los marcos institucionales necesarios para que estos mercados puedan responder a los atributos de competencia y calidad.

La *tercera etapa del proceso de reforma* está centrada en el desarrollo institucional, en la calidad de la gestión, en la efectividad estatal y en el desarrollo de capacidades para perfeccionar el funcionamiento de los mercados con nuevas formas

⁴⁹ La reforma económica adoptó un patrón semejante en casi todos los países de América Latina: disciplina fiscal, redireccionamiento del gasto público, reforma fiscal, liberalización financiera, tipos de cambio unificados y reformas en el marco normativo.

⁵⁰ Piñeiro, Martínez, ... (1999).

de regulación, para complementar la actividad privada y para proveer nuevos bienes públicos.

Los contenidos de la *tercera reforma* son más complejos que los de las dos anteriores y su ejecución es más difícil. Consisten en la construcción de capacidades en la creación de nuevas redes de colaboración, en la explotación de complementariedades y en el estímulo a la participación y la iniciativa social. De igual modo incluye aspectos como la igualdad de oportunidades, la mejor distribución de las capacidades para articular las necesidades y demandas sociales de los distintos grupos vinculados a la ruralidad, el desarrollo de nuevas formas de *delegación* y *devolución* a la sociedad civil, junto al suministro de los *nuevos bienes públicos* como la preservación de los recursos naturales y culturales.

A la complejidad que ha asumido la estructura institucional del sector, es necesario agregarle la falta de integración entre las organizaciones nacionales y las emergentes instituciones internacionales, sean regionales o globales, que cada vez tienen mayor significado en la construcción de una política sectorial.

UN MARCO DE TRANSICIÓN PARA LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD RURAL

Las grandes transformaciones ocurridas en el marco de la economía y la política internacional, así como los procesos de democratización en la política nacional de nuestros países, configuran un nuevo escenario de reglas de juego, formas de interrelacionamiento y organizaciones, prefigurando un marco cambiante, un marco en transición. Una transición institucional que va más allá de organizaciones formales públicas⁵¹, comprendiendo el conjunto de reglas de juego que dominan el espacio de lo público, el espacio de intersección entre los diferentes intereses individuales, en un contexto de interacción colectiva. La forma de regulación de una sociedad, los acuerdos, las normas, las competencias, los compromisos, los papeles, las formas de 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, el cual sirve de referente para la acción

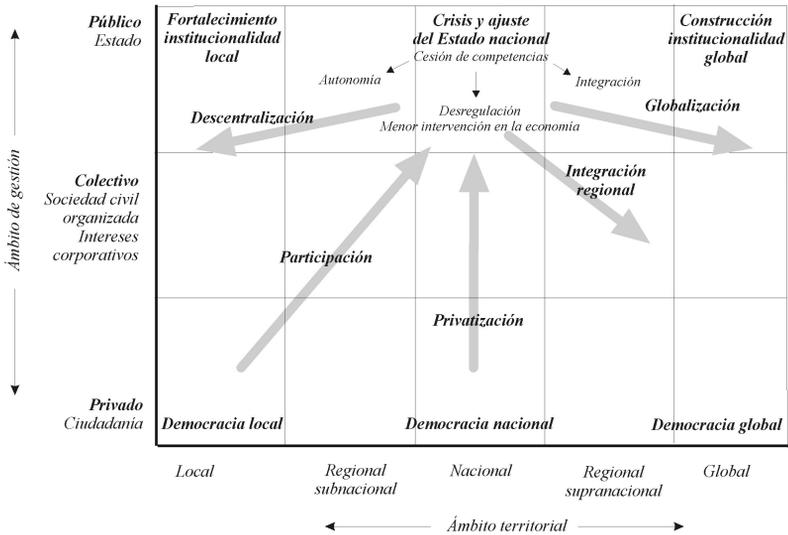
⁵¹ "(...) Las instituciones proveen la estructura que lo humanos imponen en la interacción humana con el fin de reducir la incertidumbre" (Bernal, F. 1998)

individual. La institucionalidad es garante de los derechos reconocidos para los miembros de una sociedad y brinda parámetros para el ejercicio y cumplimiento de deberes con el colectivo y la misma acción privada.⁵²

Los procesos de cambio institucional que se vienen operando en el marco político general afectando la estructura de reglas de juego e instituciones del sector rural, obedecen a fuerzas históricas aceleradas y de carácter universal. Es necesario tener claras estas tendencias ya que de ellas se desprenden nuevos condicionamientos y opciones que potencian la capacidad de gestión y la gobernabilidad de la sociedad rural.

En la siguiente gráfica se muestra un escenario de cambio centrado en dos dimensiones, en las cuales se están expresando las redefiniciones de competencias de cada uno de los agentes que intervienen en el desarrollo. La primera dimensión, representada en el eje vertical de la gráfica, indica el *ámbito de gestión*, que va de lo privado a lo público, pasando por espacios de corporativismo. La segunda dimensión, representada en el eje horizontal de la gráfica, indica el *ámbito territorial*, desde lo local hasta lo global, pasando por espacios regionales subnacionales, por lo nacional y por espacios regionales supranacionales. Las instituciones se generan o construyen como resultado de un proceso de *acción colectiva*, que expresa la necesidad de asociación de los individuos, familias, empresas o comunidades, con el propósito de alcanzar sus objetivos particulares y el *bien común*.

⁵² “Éstas (las instituciones) son creadas para facilitar el intercambio, estimular el cambio tecnológico, inducir la creación de capital humano, facilitar la resolución de los conflictos, fortalecer estructuras políticas democráticas o un orden social determinado; o todo lo contrario, para crear monopolios, limita el cambio tecnológico, limitar el desarrollo del capital humano, estimular el conflicto, o fortalecer la permanencia de estructuras sociales y políticas que estimulan la inequidad y el conflicto. Estas reglas pueden tener el carácter de reglas formales (Constituciones, regulaciones, normas, códigos, etc.) o también pueden ser de carácter informales (tradicción, cultura, etc.)”. (Bernal, F., 1998)



En este proceso de *colectivización*, se construyen instituciones públicas, que en esencia deben proveer y garantizar la provisión de los *bienes públicos* y garantizar la permanencia y respeto de las reglas de juego acordadas; su expresión más clara es el Estado. Igualmente, se construyen instituciones colectivas o de sociedad civil organizada, que buscan representar y gestionar bienes *colectivos* comunes a grupos de interés específicos; su expresión son las formas gremiales, sindicales u organizaciones no gubernamentales, entre otras. Y finalmente, se construyen instituciones territoriales, como expresión agregada, o colectiva jerárquica de territorios, desde el inmediato local, donde se conforman comunidades, hasta instancias globales, donde se crean instituciones públicas como la Organización de Naciones Unidas o la Corte Internacional de la Haya o privadas como redes de ONGs, pasando por organizaciones regionales internacionales como la Comunidad Europea.

El carácter actual de estos procesos de construcción o fortalecimiento de instituciones, tiende a mostrar un mayor equilibrio y diversificación, así como al establecimiento de nuevas relaciones de poder. El proceso conduce a una repartición equilibrada del poder entre este tipo de instituciones, como evolu-

ción de estructuras político-institucionales, donde se da el predominio de las entidades públicas, particularmente nacionales.

Para efecto de contar con un marco analítico que permita entender los procesos de transición de la institucionalidad y asumiendo el riesgo que siempre entraña una visión esquemática, se puede establecer, que existe un espacio institucional que se conforma por el cruce de las dos dimensiones señaladas y que establece espacios, no drásticamente excluyentes, que conforman los *ámbitos de legitimidad* de cada uno de los agentes sociales y económicos de la sociedad. Podría arriesgarse una definición de gobernabilidad, como expresión de una legítima ubicación de la competencia (competente como capacidad de asumir una responsabilidad en el mundo institucionalizado, que optimice el beneficio colectivo) que corresponde a cada actor. Hay competencias públicas que corresponden al Estado y a los partidos políticos, por ejemplo. Hay competencias corporativas que corresponden a gremios o sindicatos. Hay competencias privadas que corresponden a empresas o ciudadanos.

De esta forma se constituyen los espacios del Estado, de la sociedad civil organizada o de la ciudadanía. Este es un proceso de reorganización de las instituciones que se está presentando, no sin grandes tensiones, defensas de intereses y resistencias a los reacomodos de poder que implican estas transferencias de competencias, que en últimas, son transferencias de poder. Cada agente (empresa, multinacional, gobierno nacional, alcaldías municipales, organizaciones comunitarias, etc.) tratará de encontrar su mejor ubicación en este plano o mapa de competencias, entre lo público-privado y entre lo local-global.

En este marco de estructura institucional se registran fuertes procesos de cambio, que se caracterizan por la cesión de competencias del nivel nacional-público, cuyo predominio caracterizó los modelos de economías protegidas y explica el Estado remanente mencionado. Se pueden identificar tres procesos que pueden caracterizar esta cesión de competencias. El primero, de generación y promoción de *autonomías* hacia el territorio en lo local y hacia el mundo de lo privado. El segundo, de *integración* en los espacios internacionales, sobre principios de cooperación, con el traslado de decisiones y competencias y la redefinición de los sentidos de *soberanía*. El tercero, de *desregulación* en la ingerencia del Estado en los

procesos e intereses privados, especialmente nítido en el ámbito económico, aunque no exclusivo de él.

El desarrollo de autonomías, integración, cooperación y desregulación han dado lugar a procesos bien caracterizados, alrededor de los cuales se tejen la casi totalidad de reformas y transformaciones institucionales, en caminos complejos, muchas veces tortuosos y de altos costos sociales. Se indican cuatro grandes procesos: la *descentralización*, como consecuencia de la mayor autonomía de las entidades locales; la *globalización e integración regional*, como expresión del desplazamiento de competencias a esferas supranacionales; la *privatización*, como expresión de la entrega de responsabilidades a los agentes privados y colectivos, producto de la desregulación y la autonomía; y la *participación*, como expresión de nuevos espacios de autogestión de la ciudadanía y un nuevo relacionamiento entre la sociedad civil y el Estado.

Estos cuatro procesos operan simultáneamente con fuerzas y tensiones generadas por los procesos de reconstrucción institucional. Estas fuerzas tienen origen en las tensiones existentes entre intereses, resistencias institucionales, luchas de poder, en un juego que, al tiempo que recompone las reglas generales, genera vacíos, conflictos, violencia y condiciona el grado de gobernabilidad de las sociedades.

La atención de los procesos políticos e institucionales se ha ido ubicando en áreas prioritarias de desarrollo institucional. En la gráfica arriba se muestra en forma sintética y esquemática, los desafíos mayores de esta transición. Parte de la necesidad de ver el cambio como un equilibrio de los desarrollos simultáneos de los niveles locales y los niveles internacionales. Son dos polos de una misma construcción institucional. Los desbalances en este proceso tendrían elevados costos de ineficiencia política, económica y social.

En este marco se identifican procesos que adquieren un sentido estratégico y donde se concentra buena parte de las energías de desarrollo institucional. En primera instancia, se reconoce la crisis y los procesos de ajuste que vienen sufriendo las organizaciones del Estado nacional y sus reglas de juego, dando espacio a acciones prioritarias de ajustes institucionales en direcciones diferentes de las trilladas de desmonte y debilitamiento sin que se hayan producido los procesos de construcción institucional que reemplazarían las viejas formas organizacionales.

El fortalecimiento de la institucionalidad local es un imperativo del esquema emergente. Pero este fortalecimiento ha de ser producto de procesos de democracia local, de la cual emana la legitimidad y credibilidad de esta institucionalidad. Son múltiples las estrategias que se aplican en la región para consolidar los procesos de fortalecimiento local bajo diferentes denominaciones, como *empoderamiento*, *participación local*, *cooperación local*, que expresan tendencias cada vez más claras hacia la *autonomía*, la *autogestión* y, en algunos casos, la *autoinstitución*.

El otro proceso es el de la construcción de una institucionalidad global, regional o internacional que se soporte en procesos de legitimidad surgidos del ejercicio de una democracia supranacional. Si bien los procesos de globalización e integración de bloques regionales ha tenido una fuerte dinámica en las áreas comerciales y financieras, no ha sido así en el área político institucional. Existen enormes vacíos de instituciones con verdadera capacidad de representar a las sociedades nacionales. El mejor ejemplo de evolución de esta institucionalidad se puede apreciar en el proceso de integración de Europa, donde, más allá de la integración económica, se ha logrado avanzar extraordinariamente en la integración política. Integración reflejada en instituciones fuertes como el Parlamento Europeo, el Banco Central Europeo, la moneda única o la política común agropecuaria, para citar instancias en las cuales se ha construido una institucionalidad supranacional, amarrada al ejercicio de una ciudadanía europea.

Uno de los puntos neurálgicos de las crisis institucionales y del desafío para su desarrollo radica en la forma como procesos de integración, o interacción, entre países avanza sometido a las fuerzas de los mercados, particularmente financieros, sin que haya posibilidad de mediación, control social, regulación o ejercicio ciudadano de ningún tipo debido al vacío institucional en la esfera supranacional. Otro tanto podría afirmarse sobre temas como medio ambiente, narcotráfico, hambre, derecho internacional humanitario o terrorismo, donde apenas comienzan a vislumbrarse las instituciones que reemplacen los viejos esquemas soportados en espacios de negociación entre desiguales.

Tal vez una forma clara de ilustrar este proceso de legitimidad institucional es la imagen que se repite en las oficinas públicas españolas, donde ondean tres banderas: la de la autonomía (región subnacional), la de España (nación) y la de la Comunidad Europea (región supranacional). La significación

de las banderas es la pertenencia y legitimidad que existen entre el ciudadano valenciano y sus instituciones públicas. Hace unas décadas sólo era pensable la presencia de la bandera española, es decir la bandera nacional, tal como ocurre en nuestros países latinoamericanos, donde es impensable que los meros acuerdos comerciales puedan representar una institucionalidad legítima, producto del ejercicio ciudadano supranacional.

Visto en esta perspectiva, se pueden remarcar tres procesos de construcción institucional que tendrían prioridad en cualquier proceso de fortalecimiento de las organizaciones públicas y privadas, ordenando territorialmente las reglas de juego y las competencias. Tal como se ilustra en la siguiente gráfica, se trata de procesos de *cooperación local, integración internacional regional y cooperación global*.

Éstos pueden denominarse como los tres ámbitos de prioridad de la construcción de instituciones, redefinición de reglas de juego, creación de democracia y ejercicio de ciudadanía. La cooperación local implica la visión de socios para el desarrollo, basados en el ejercicio de autonomías y búsqueda de construcción de alianzas y de fortalecimiento de redes de actores locales, donde haya espacios reales para el ejercicio y toma de decisiones de las comunidades de individuos, familias o empresas, sobre aquellas competencias donde el ámbito local ofrezca las mejores posibilidades de eficiencia, competitividad social o democracia.

La integración internacional se abre como una exigencia determinante de una posibilidad real de inserción exitosa en los procesos de internacionalización económica, política y cultural. En América Latina es evidente la necesidad de consolidar bloques regionales, de integración de agendas políticas y económicas, para enfrentar la gran debilidad mostrada frente a los dinámicos procesos de integración comercial.

La verdad es que las razones para la transición son mucho más profundas, complejas y pertinentes. Lo primero, es la búsqueda de la construcción de la democracia económica, como una estrategia para combatir la profunda desigualdad y exclusión del modelo dominante, explicación de la pobreza. La democracia económica, en el marco de una economía de mercado, significa la creación de capacidades y oportunidades justas para todos los agentes económicos, la definición de una estructura económica que responda a requerimientos de generación de empleo, un modelo de sostenibilidad y auto-replicabilidad. Las reglas de este tipo de economía, con el cual no contamos en la

mayoría de nuestros países, son el eje fundamental de la institucionalidad. Recordemos que la economía es una institución.

El segundo fundamento de la transición es de orden político, en la búsqueda de la construcción de una verdadera democracia, soportada en principios de autonomía, libertad y oportunidades. Se trata de la construcción de espacios políticos para el ejercicio ciudadano, de construir una ciudadanía rural, como motor del desarrollo. La estructura política para el ejercicio ciudadano es institucionalidad.

De esta forma, es pertinente recalcar que los objetivos que determinan la transición institucional y explican los macroprocesos mencionados son los de crear democracia económica y ciudadanía rural. Ellos han nacido de la necesidad de crear esa nueva institucionalidad para el cumplimiento de estos objetivos. Perder de vista estas metas, ha resultado en falta de legitimidad, confianza y credibilidad en la transición que, sin dudas, se ha prolongado en extremo con extraordinarios costos sociales y políticos para nuestras naciones.

INSTITUCIONALIDAD PARA UN MERCADO DE POLÍTICA PÚBLICA

Uno de los ejes centrales de la visión institucional es una nueva aproximación a las relaciones entre los diferentes agentes que participan en el desarrollo de las políticas públicas y la provisión de bienes públicos.

El planteamiento orientador de esta perspectiva es que en el modelo precedente, de sustitución de importaciones y economías cerradas, predominó el *modelo de oferta*, caracterizado por la iniciativa y la concentración de funciones y gestión en el Estado, en el nivel nacional. El replanteamiento inherente al modelo de mercado, en cambio, establece la predominancia de un *modelo de demanda*, donde la iniciativa, la gestión y el liderazgo del desarrollo y de la construcción de bienes públicos reposan en las instancias privadas y locales, dentro de un esquema de libertad económica, participación social y democracia. Este tránsito de un *modelo de oferta* a un *modelo de demanda* es el corazón de la nueva institucionalidad en gestación.

Son múltiples las implicaciones de este nuevo esquema de desarrollo institucional. La primera es una redefinición del papel del Estado en el desarrollo, espacio en el cual se han dado los más fuertes debates y confrontaciones en las dos últimas décadas, con profundo sentido ideológico y político. Pero redefinir el papel del Estado no implica tan solo aplicar la receta simplista de reducción y debilitamiento, implica la redefi-

nición de funciones, fortalecimiento en áreas emergentes y la redefinición del papel y capacidades de los agentes privados, comunitarios y de la sociedad civil. Lamentablemente, este proceso no se ha producido con suficiente claridad, generando costosos desequilibrios.

Es necesario precisar que por política pública estamos entendiendo las acciones específicas y explícitas que realiza el Estado en el ejercicio de sus funciones y en el marco de los instrumentos con que cuenta (liderazgo político, regulación, fortalecimiento institucional e inversión), con el propósito de cumplir con las responsabilidades que le han sido asignadas por la sociedad. A pesar de que esta definición puede ser restrictiva, nos ayuda a movernos en un marco preciso de definiciones institucionales.

Dado que el Estado es el agente activo más grande y poderoso que interviene en la sociedad, sea en la dimensión política, económica, cultural o social, sus comportamientos y señales generan una alta influencia en los comportamientos de los otros agentes, particularmente en las comunidades y empresarios. Este hecho hace que el ejercicio público y sus productos, como se ha mencionado, se comporten en condiciones similares a las de un mercado en el que existe una demanda de políticas públicas, una oferta y unas condiciones de transacción. En este mercado aparecen además expectativas, incentivos, perversiones, fricciones y oportunidades que es necesario tener muy claros ya que tienen la capacidad de anular los efectos para los cuales fueron diseñadas y definidas las políticas públicas.

Dos graves distorsiones que se presentan, originadas en la estrategia de oferta de política pública, son el resultado de la interacción Estado-sociedad traducida en asistencialismo y rentismo. El asistencialismo se puede definir como la actitud generada en las comunidades que creen que las soluciones a sus necesidades y las bases de su proyecto de largo plazo están en manos exclusivas del Estado y que ellos solo tienen un papel pasivo, que no va más allá de la reivindicación de sus derechos, pero que enajena su iniciativa y capacidades para conformar un proyecto propio, dentro de un marco de autonomía y autogestión. Este problema se acentúa en forma grave por los comportamientos clientelistas que priman en el ejercicio político.

El rentismo entraña, en cambio, un incentivo perverso y distorsionador que se genera cuando agentes privados, especialmente empresariales, constituyen grupos de presión o de

poder y logran que las políticas públicas los beneficien en forma individual, generándoles una renta extraordinaria que no tiene contraprestación alguna, es decir, sin que se justifique en los propósitos del bien común. De esta forma, se asume como práctica empresarial el ajustar la estructura de rentabilidad privada al favorecimiento de subvenciones o subsidios o esquemas especiales de protección particular, emanados de políticas públicas, que son obtenidos gracias a la usurpación de los espacios públicos por medio de la conformación de grupos de presión, cooptación del Estado o prácticas corruptas.

Ambos comportamientos tienen como consecuencia la neutralización de las capacidades, potencialidades y libertad de los agentes sociales en el propósito del logro del bien común y debilitan sus posiciones de interlocución con el Estado, además de establecer esquemas inequitativos de concentración de la inversión pública con criterios diferentes a los del bien común de toda la sociedad, no de un pequeño grupo.

El papel del Estado

El papel que le sea asignado al Estado para alcanzar sus metas como proyecto de nación es uno de los ejes centrales de la definición o caracterización de un modelo de desarrollo. El debate ha llevado a un primer plano esta discusión y existen diferentes posturas de orden ideológico y técnico sobre las delimitaciones de la acción del Estado y la forma como debe ser acotada su competencia en las diversas dimensiones de la vida social.

No es casual que los debates políticos se hayan centrado en las últimas décadas en el papel del Estado. Si bien éste no es un hecho nuevo, lo demuestra la forma en que los modelos de desarrollo se han centrado en la forma de intervención del Estado en la economía, desde las discusiones entre librecambistas y proteccionistas del siglo XIX, en los albores de nuestras repúblicas, las reformas estructurales y el ajuste han centrado su estrategia en esta redefinición y los procesos que determinan la transición institucional y política han girado en torno a él. Los modelos socialdemócratas o conservadores que dominan el espectro político actual, marcan sus diferencias con gran énfasis en interpretaciones diferentes del papel del Estado.

En primer lugar, la responsabilidad esencial del Estado es la de velar por que las instituciones expresen los arreglos legítimos que conduzcan al logro de las metas sociales. Sin embargo, el qué y cómo actuar del Estado entraña dos preguntas

fundamentales: ¿En qué casos el Estado es responsable por una actividad social? y ¿en qué casos el Estado debe actuar directamente (caso justicia) o indirectamente (caso producción de alimentos)? A partir de la respuesta a estas preguntas se pueden establecer los esquemas básicos del papel del Estado en la sociedad y definir aspectos claves de la estructura institucional que debemos adoptar en nuestra sociedad y en nuestro sector.

El arreglo social que rige la mayor parte de nuestras sociedades establece un principio de reconocimiento a la iniciativa individual, a la autonomía comunitaria y a la organización económica basada en la concurrencia de muchos agentes privados. Esta economía privilegia arreglos e instituciones que operen bajo la lógica del mercado, pero enfatizando el sentido de equidad y justicia en el acceso, es decir, obliga la existencia de reglas justas que garanticen las oportunidades de todos los ciudadanos para acceder a los beneficios de una economía eficiente, uno de cuyos ejemplos más destacados es la definición de la responsabilidad social de la propiedad, que contienen algunas de las constituciones del continente.

Este espíritu entraña una interpretación de esencia de lo institucionalizable: la energía del desarrollo está en la sociedad, en tanto que los actores individuales o colectivos, ciudadanos, comunidades o empresas, son los que tienen la capacidad de crear, innovar, mover las fuerzas de la sociedad. Cada comunidad, cada productor o cada consumidor trata inteligentemente de encontrar un óptimo de bienestar y satisfacción, de esta forma la sociedad pone en movimiento su mayor capacidad posible, todo su potencial, el cual debe ser respetado y protegido por el Estado.

Sin embargo, este principio se encuentra diluido en las imágenes que la mayoría tenemos con respecto al balance entre las responsabilidades del Estado y las de la sociedad. Ha existido una generalizada postura a creer y exigir que el Estado sea un protagonista único. El desarrollo político o económico reside en la capacidad de los agentes sociales, en un entorno de libertad, para desarrollar el máximo de su potencial para construir el mundo de progreso y felicidad que libremente decidan.

En esencia, se diría que el papel del Estado se centra en garantizar que las iniciativas particulares, comunitarias o empresariales apunten al logro de las metas y beneficios del colectivo social. Ello entraña un conjunto de responsabilidades irrenunciables del Estado que le permiten velar por lo que

se denomina el *interés común*, es decir, aquello que los intereses individuales no involucran en forma natural o que sólo es posible por medio de la acción colectiva. En otros términos, el Estado es responsable de aquello que no hacen los privados.

Esta definición conduce al concepto central de los bienes públicos. Éstos son bienes o servicios que benefician al colectivo sin que se puedan apropiar individualmente y sin que puedan ser asignados como responsabilidad individual. La definición de bienes públicos y su aplicación está sujeta a un profundo debate y no hay posiciones únicas sobre sus alcances. Sin embargo, para sentar una base sólida para nuestra preocupación institucional, debemos acogernos a una posición, que no deja de tener un alto contenido político e ideológico.

Existen diferentes formas para que el Estado cumpla las obligaciones que se le asignan y esto depende en esencia de los instrumentos con que cuenta para el ejercicio de sus funciones. Entre ellos hay algunos que se basan en la realización directa de acciones o intervenciones directas, ya sea en la economía, la política, la seguridad, la justicia, el medio ambiente o en lo social. Pero hay otros instrumentos que se basan en una intervención indirecta, que busca que las responsabilidades se cumplan obligando o incentivando a los miembros privados de la sociedad para que realicen las actividades conducentes a la prestación de los servicios o a la provisión de los bienes públicos a que está obligado. En esencia, el Estado cumple con un liderazgo político en cuanto representación de la sociedad, establece marcos normativos y regulatorios, fortalece o construye agentes institucionales y administra la inversión pública, como los instrumentos de acción e intervención, en procura de la existencia de bienes públicos y de cohesión política.

Liderazgo político. El Estado es la representación de la sociedad y el depositario de su poder, por tal razón es el responsable de liderar los procesos sociales, de generar, inspirar y crear confianza entre la sociedad y sus instituciones. Esto se manifiesta en la obligación de construir legitimidad a sus acciones, en garantizar que el principio de representatividad en el cual se sustenta, sea real. Por ello es posible afirmar que la mayor crisis de nuestra institucionalidad rural radica en la pérdida progresiva de legitimidad y confianza que ha venido sufriendo nuestra institucionalidad pública, que se manifiesta en la dificultad de crear relaciones de confianza y capacidad de movilización y compromiso ante los propósitos comunes.

El liderazgo no está atado a inversiones o a leyes, se define en un plano más cultural, ético y político, y se traduce en la posibilidad de congregarse voluntariamente a miembros o grupos sociales alrededor de causas comunes. Hoy este instrumento de gestión pública está menoscabado y sometido a un proceso grave y progresivo de degradación. De ella depende la gobernabilidad, entendida como la capacidad del Estado para que la sociedad converja en propósitos comunes. Esto no implica gasto ni legislación, implica acción política. En un marco de legitimidad y liderazgo, el Estado puede convocar y movilizar las más independientes fuerzas de la sociedad hacia la acción y el logro económico, político, social o ambiental.

Marco regulatorio y normativo. En un sentido más concreto de la acción pública se identifica, como el instrumento más poderoso de la acción estatal, el desarrollo de marcos regulatorios que establecen las reglas de juego de la sociedad, en concordancia con un marco general de propósitos políticos definidos en el gran acuerdo social. Con la fuerza que emana del poder delegado al Estado, la función de regulación permite la definición de comportamientos obligatorios para todos los agentes, establece reglas, criterios, propósitos, legalidad, restricciones, obligaciones, áreas especiales de intervención, entre otros aspectos que permiten cumplir con la función de hacer que se haga.

El caso de la economía evidencia la forma como opera esta función, aún cuando es necesario insistir en que opera igualmente en otras dimensiones de la sociedad.⁵³ El concepto de dirección general de la economía, establece de por sí el sentido de la forma de intervención. Se busca que las reglas del juego económico conduzcan a los propósitos definidos: racionalización para la calidad de vida, la equidad y la preservación del

⁵³ Un ejemplo, que se repite en muchos países, se puede ver en la Constitución Política de Colombia, que dice: "La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones." (Art. 334. República de Colombia, 1.991)

ambiente. Esto se define así porque hay claridad de que si el Estado no interviene en la economía, ésta, por sí misma, no garantizará el cumplimiento de estos propósitos. Pero esto tampoco implica que el Estado reemplace a los agentes privados, lo que establece es que los dirigirá, lo que entraña una función de regulación, de control, de incentivos, de normas, en general, de reglas de juego.

Sin duda, este es el instrumento más poderoso con que cuenta el Estado, que lo faculta para reglamentar las acciones de los privados en una gran cantidad de campos. Puede imponer tributos en forma diferencial, puede restringir los alcances de la propiedad, puede expropiar, puede imponer reglas para contratación, limitar los monopolios, castigar actividades económicas especulativas, puede establecer normas para la producción, en fin, tiene la capacidad para que la economía tome un rumbo deseado por todos. Las acciones de regulación incluyen la expedición de leyes, decretos, resoluciones, acuerdos, decisiones judiciales o decisiones administrativas. Todas ellas formalizan las reglas de juego de la sociedad.

Fortalecimiento de los agentes institucionales. Los agentes institucionales son el complemento de la institucionalidad, y están conformados por las organizaciones públicas o privadas que ejercen actividades en cualquier campo del desarrollo de la vida pública de la sociedad. El Estado logra sus propósitos a través de la capacidad que tengan las organizaciones para jugar eficientemente con el marco de reglas definidas. Basados en el principio de que la energía del desarrollo está en los agentes privados, comunitarios o empresariales, el Estado debe garantizar que las organizaciones privadas tengan el mayor nivel de desarrollo, capacidad y legitimidad.

Una conclusión lógica que se desprende de entender la primacía del poder regulador del Estado, es que la tendencia óptima sería que los agentes privados contaran con organizaciones capaces de hacer dirigir sus acciones hacia los beneficios colectivos, al mismo tiempo que logran sus beneficios individuales. Pero esto no se logra con agentes institucionales privados débiles, sean estos empresas, gremios, sindicatos, organizaciones campesinas, comunidades, organizaciones no gubernamentales o con ciudadanos excluidos. Es por ello que un instrumento muy importante de la gestión del Estado radica en su responsabilidad de velar porque existan instituciones fuertes, que actúen como interlocutores válidos y eficientes jugadores del juego del desarrollo armónico de la sociedad.

Inversión pública. Finalmente, está el instrumento más destacado por la opinión. Se trata de la inversión pública, es decir de los recursos que la sociedad, ciudadanos y empresas, transfieren al Estado para que éste los reinvierta, financiando la operación del Estado y el desarrollo de los bienes públicos que le corresponde. Su lógica parte de la idea de que si el Estado no hace estas inversiones, nadie más las hará o que si no las hace, el desarrollo libre de la economía o la política, hará que no se logren las metas colectivas.

Existe una tendencia a pensar que éste es el único instrumento válido que tiene el Estado, que lo que no se traduce en presupuesto carece de fortaleza, desconociéndose la importancia de los otros tres instrumentos mencionados.

Un ejemplo de esto podría verse en el ejercicio de la función reguladora del Estado cuando define un régimen de fondos de cofinanciación de proyectos para el sector agropecuario, que tiene un bajo costo, en términos de gasto público, pero que genera flujos muy considerables de recursos privados para el sector, traducido en capitalización o inversiones de largo plazo. Este mismo propósito por la vía exclusiva del gasto público hubiera sido un imposible fiscal.

Sin embargo, es claro que la inversión pública es necesaria, pero lógicamente restringida a aquellos campos en los cuales no hay inversión privada. Éste es el campo de la mayoría de los bienes públicos, no de todos, en los cuales el Estado debe financiar su existencia. Por ejemplo, la seguridad y la justicia, que constituyen ejemplos fehacientes de bienes públicos que tienen que ser financiados por el Estado, ya que cuando son financiados por particulares se pone en peligro toda la institucionalidad pública. Así ocurre con un conjunto de responsabilidades del Estado como servicios públicos, servicios sociales, infraestructura, seguridad alimentaria, empleo y otros, que requieren de la inversión pública para su provisión; sin embargo, en ellos se pueden dar esquemas compartidos de inversión pública y privada.

Aquí aparece la provisión privada de bienes públicos como una discusión de gran vigencia en el marco del debate sobre el desarrollo institucional rural. La privatización es un proceso de delegación de tareas que ha venido haciendo el Estado a los particulares. Pero es necesario hacer una precisión para poder asumir una posición al respecto. La responsabilidad del Estado en el cumplimiento de sus funciones es indelegable. Si el Estado tiene la responsabilidad de proveer un bien público que requiere una obra para su ejecución, éste podrá contratar

a un privado, delegándole la ejecución de la obra, pero no puede desentenderse de su responsabilidad y dejar que la economía, por sí sola, la provea. Los servicios públicos son responsabilidad del Estado y ésta no la puede delegar al mercado, es decir, no puede ser indiferente si el mercado no los provee en condiciones de equidad y justicia social.

La discusión se centra en que si, por medio de la regulación de la economía, el Estado puede hacer que se hagan las obras que permiten la provisión de los servicios públicos. Esto es posible, pero no puede significar el desentendimiento de su papel y, dado que la discusión tiene grandes complejidades, en particular en lo relativo a la capacidad natural del mercado de hacerlo, debe primar un principio de precaución que indica que si hay duda, el Estado debe asumir la responsabilidad en forma directa.

Se entiende que las responsabilidades del Estado son no privatizables, ya que por ningún motivo éste podrá renunciar al cumplimiento de sus mandatos. Pero complementariamente, se acepta y entiende que los agentes institucionales privados tienen en sus manos el componente más grueso de la inversión que requiere el sector y que el Estado debe hacer todo lo posible para que estos recursos se pongan al servicio de la provisión ampliada de los bienes públicos que se requieren para el cumplimiento del mandato de calidad de vida y equidad que se le encomienda como propósito colectivo.

En síntesis, el Estado puede y debe promover que los agentes privados, a través de la economía, tengan incentivos y marcos para participar en la provisión de bienes públicos o ser ejecutores de acciones que buscan proveer esos bienes públicos. Lo que no se puede concebir es que el Estado traslade la preocupación y gestión de la creación de bienes públicos al sector privado. De esta forma, queda claro que la responsabilidad general de la economía no implica ninguna de las dos posiciones extremas a las que tradicionalmente se conducen los debates políticos sobre el tema: una, que cree que el Estado debe intervenir directamente, con su aparato institucional, en todos los procesos económicos que proveen bienes públicos, otra, que cree que el Estado se debe retirar, reducir y dedicar exclusivamente a proteger la iniciativa privada.

Considerando que el papel fundamental del Estado es la garantía de bienes públicos, se pueden establecer prioridades de intervención en la economía y el desarrollo rural que deben aplicar cuatro criterios básicos: (1) Las políticas públicas deben ser progresivas, esto es, que apliquen el criterio de re-

distribución y favorecimiento de los más débiles, lo cual nace claramente de los principios que obligan al Estado a tener una preocupación prioritaria por aquellos sectores de la población o regiones que se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad o en condiciones de exclusión. (2) La inversión pública debe ser multiplicadora de la inversión privada, con el fin de incrementar la dinámica de inversión en el sector, lo cual se relaciona con la generación de estímulos económicos reconocibles en la rentabilidad, que permiten equilibrar la competencia natural que existe entre el sector rural y otros sectores de la economía. De hecho, los bienes públicos permiten incrementar, con su presencia, el interés por realizar inversiones privadas, de igual forma, este principio cuestiona las inversiones públicas que reemplazan aquellas inversiones privadas que los empresarios podrían estar dispuestos a realizar y que son la base del rentismo. (3) La política pública debe ser estricta en el cumplimiento del principio de fomento de aquellas actividades que generen mayores externalidades positivas a la sociedad y no de aquellas que demuestren mayores potencialidades de rentabilidad privada. Esto se traduce en el privilegio del Estado para direccionar sus políticas públicas al logro de los objetivos básicos del desarrollo y de la *competitividad social*, ya sea el empleo, la cohesión territorial, la protección de la cultura o la protección del medio ambiente, es decir, aquellos beneficios que todos queremos y que el Estado, en representación de todos, debe garantizar. (4) El Estado debe promover y, en ningún caso impedir, el desarrollo de capacidades de autonomía y autogestión de los actores sociales, empresarios y comunidades. Su intervención no debe generar dependencias excesivas, no debe interferir el ejercicio de la libertad económica o política, no debe sustituir la gestión privada, ni permitir que su gestión se traduzca en asistencialismo.

Finalmente, es necesario ver como un error y un equívoco político grave, pensar que las entidades públicas se deben cerrar porque son ineficientes, corruptas o de baja calidad técnica. Si se requiere una institución para el cumplimiento de una función y responsabilidad del Estado, éste tiene la responsabilidad de garantizar que estas entidades cumplan competente y honestamente sus funciones. Este discurso ha dado paso a uno de los más serios debates que hay frente al modelo de desarrollo, centrado en las controversias sobre las privatizaciones. Una entidad debe ser transformada o liquidada solo por razones de adecuación de su gestión a las funciones del Estado. Si se presentan problemas de corrupción o calidad en el servicio es

muestra de que se requiere el refuerzo de las instituciones de control, de mayor control social y de mayor responsabilidad y capacidad de los cuerpos directivos del Estado.

Nuevas reglas del juego

Una nueva institucionalidad ha de contemplar mecanismos para la implementación de nuevas reglas de juego. Para ello, se deben definir los espacios en los cuales debe intervenir en la construcción de una estructura normativa que refleje una política para la transición y en una cultura de interacción pública-privada nueva.

Una normatividad para el desarrollo rural

Si bien se cuenta con normatividad abundante que pretende cubrir las áreas más importantes de la política pública rural, es claro que este cuerpo normativo presenta importantes restricciones para responder a las condiciones actuales de la realidad rural. En particular se pueden destacar las siguientes debilidades: (1) Es común a nuestros países que la normatividad no incluya en forma explícita la integralidad de los procesos económicos de la ruralidad que deben permitir fortalecer las estrategias de atención integral a los encadenamientos productivos, más allá de la actividad primaria. No define con claridad las competencias sectoriales en áreas como la agroindustria y el comercio interior y exterior, dejando un vacío en cuanto a instrumentos de coordinación sectorial en diferentes instancias públicas que comparten responsabilidades sobre el medio rural. (2) El conjunto normativo carece de precisión sobre las responsabilidades de la institucionalidad del sector agropecuario y rural respecto del territorio. No es clara la definición de ruralidad, la cobertura y alcance de la jurisdicción de la institucionalidad rural, las competencias que tienen los Ministerios de Agricultura o de Desarrollo Rural respecto del desarrollo local y regional en los territorios rurales, frente a otros ministerios y organizaciones públicas. (3) No provee un marco claro sobre la naturaleza de la regulación, sobre el uso sostenible de los recursos naturales, en cuanto a su función económica productiva; en especial, no contempla las estrategias de política pública respecto de los denominados servicios ambientales, cruciales dentro de la economía rural. (4) Define estructuras institucionales complejas y dispersas, con estrategias e instrumentos con un alto sentido de privilegio a esquemas centralistas y de preeminencia del pro-

tagonismo público, dejando insuficientemente enfatizado el sentido autonómico de la gestión privada y comunitaria, como motor del desarrollo rural. (5) Su alta dispersión genera un complejo conjunto de instancias organizacionales públicas que dispersan los esfuerzos y recursos y crean una gran dificultad de los usuarios y beneficiarios para acceder a las políticas del Estado. (6) Durante la última década ha mostrado muy limitados resultados y una gran incapacidad para responder a la crisis rural y sectorial que ha vivido el campo latinoamericano, generando un amplio descontento por parte de los usuarios y pobladores del campo.

Estas consideraciones hacen recomendable la revisión integral de la normatividad en la dirección de desarrollar un marco para el sector que dé integridad a la política pública y clarifique las reglas de juego económico y de desarrollo territorial rural. La experiencia reciente de discusión sobre la situación del sector ha evidenciado la necesidad de un ajuste en el cuerpo normativo de fondo, con visión de largo plazo, pero con la capacidad para enfrentar la transición que viven las instituciones del sector rural. Cambios de orientación tan fuertes como los analizados, enfoque de territorio, nueva economía rural, enfoque de demanda, entre otros, sólo son posibles con nuevos marcos de regulación.

Las normas sobre competencia son las que proporcionan claridad y transparencia a los agentes económicos e instrumentan al Estado para cumplir con su papel de regulador y facilitador de la actividad económica. Las reglas de la competencia incluyen los aspectos relativos a la equidad en el juego del mercado, los derechos de propiedad, la regulación sobre estructuras tributarias, especialmente respecto de la tierra, las reglas de competencia leal, el control sobre monopolios y oligopolios que afectan la actividad agropecuaria, los alcances y restricciones impuestos a las intervenciones discrecionales del Estado, la definición de distorsiones que el Estado debe subsanar, las estrategias de protección a la actividad productiva, la institucionalidad para el control y la regulación, el papel y los derechos del consumidor, las reglas de comercio exterior, los mecanismos que garantizan los sistemas de seguro de la producción, las regulaciones a los sistemas financieros y, en general, las normas que permitan que los mercados se ajusten en forma eficiente y equitativa para todos los agentes económicos.

Esta legislación tiene particularidades en el sector agropecuario y rural y su nivel de desarrollo requiere de revisiones

que permitan que el sector cuente con una regulación más eficiente, a la cual corresponda una institucionalidad pública reconocida, legítima y técnicamente idónea. La legislación para la competencia incluye la definición de sistemas de tributación y de incentivos fiscales que permitan contrarrestar asimetrías en las formas de acceso a los activos productivos de la sociedad. La tierra es un buen ejemplo de ello, ya que la inexistencia de un verdadero sistema o régimen de tierras que desestime la concentración improductiva o la inversión especulativa en este factor clave de la producción primaria, es poco menos que imaginario, pensar que se podrán esperar grandes resultados de los mecanismos de mercado como reguladores generales de la economía.

En síntesis, sin una legislación consistente y de amplia cobertura y una justicia capaz de hacer respetar los principios básicos de la competencia justa en los mercados, será muy difícil pensar que la política sectorial tenga efectos más allá de las compensaciones de mercados imperfectos, segmentados y regidos por reglas de juego con grandes asimetrías e ineficiencias.

Un escenario de consenso

Pero las reglas de juego no están conformadas exclusivamente por las normas formalizadas en cuerpos legales. Las reglas de juego se establecen también a través de acuerdos públicos realizados por los agentes sociales alrededor de compromisos y legitimación de la política pública.

La confianza en la política y en las instituciones constituye un factor básico de la capacidad de logro de la estrategia de desarrollo adoptada por el Estado. Esa legitimidad es especialmente importante como soporte de los cambios institucionales propuestos. Por tal razón se debe trabajar en el logro de un consenso que convoque y vincule a los actores no públicos en la implementación y desarrollo de la nueva institucionalidad.

El consenso es una instancia no formalizada en la ley que permite la participación de actores comunitarios y empresariales en la definición de las estrategias que se llevarán a cabo para un desarrollo integral del sector. Este consenso se puede realizar en el marco de la discusión de las reformas institucionales propuestas, a través de un proceso de convocatoria por parte del Estado a los actores y agentes sociales y económicos del sector. Es necesario reiterar la importancia de que las instituciones cuenten con una comunidad informada que pueda participar democráticamente en la construcción de la institu-

cionalidad que ha de regir los entornos en los cuales ha de jugar sus propios intereses individuales y colectivos.

Los acuerdos de cooperación local, como acuerdos de actores sobre el territorio, o los acuerdos de competitividad entre miembros de cadenas o cluster productivos, son ejemplos de procesos de concertación y consenso que, cada vez más, adquieren un papel protagónico más importante que la gestión pública misma.

Un escenario de cooperación internacional

El entorno internacional, marcado, como se ha mencionado, por interdependencias cada vez más determinantes de la política pública nacional, impone una nueva forma de relacionamiento y un marco de reglas de juego internacional que adquieren creciente importancia dentro del marco regulatorio de los comportamientos y acciones políticas y económicas al interior del país.

Si bien estas normas son supranacionales y ven adquiriendo, por su sentido vinculante, un papel de obligatoriedad a los países, la actitud y postura de la nación no puede ser pasiva. Hasta hoy la región ha jugado un papel reactivo en las negociaciones internacionales, carece de una estrategia clara, de largo plazo, consistente en los diferentes escenarios de negociación internacional y ha utilizado muy poco una estrategia de bloque soportada en principios de integración. Esto se refleja en las débiles condiciones en que negocia en los diferentes escenarios mundiales, que será en el futuro muy costosa en la intención de contar con un marco realmente efectivo para la conformación de un marco regulatorio internacional.

Las áreas que dependen cada vez más de estos entornos son las de comercio, sanidad, calidad, manejo de subvenciones y subsidios, apoyos estatales a la producción, reglamentos de protección a la producción nacional, tecnología, derechos de propiedad intelectual, administración de recursos naturales, derechos humanos y seguridad alimentaria. Estos aspectos, claves para la definición de una política pública sectorial, están sometidos a marcos regulatorios en los cuales la región tiene estrechos márgenes de maniobra.

La política pública sectorial debe dar prioridad al establecimiento de una política clara de participación en las reglamentaciones y legislaciones internacionales. Tres prioridades se visualizan como objeto de un análisis de institucionalidad. (1) Definir políticas, estrategias, propósitos, metas y condiciones

para tener un libreto claro en el momento de negociar o litigar ante las instancias regionales o globales que tienen la competencia sobre la legislación internacional. (2) Establecer los alcances y las estrategias para una adecuada interpretación de las normas supranacionales en cuanto a su adaptación y aplicación a las condiciones concretas de la realidad social, política y económica de cada país, lo cual requiere del desarrollo de criterio y capacidad para hacer interpretaciones inteligentes de las normas y, en particular, de las posibilidades de ajuste que ofrecen, en el marco de una legislación internacional. (3) Crear una verdadera escuela de negociaciones y de negociadores, de los cuales carecemos en el sector, que hasta ahora han estado en condiciones de desventaja frente a países desarrollados que han venido fortaleciendo sus instancias de manejo de las negociaciones internacionales, entendiéndolas como el espacio donde se resuelven componentes estratégicos de la política sectorial nacional. (4) Construir una agenda de integración que permita avanzar en la construcción de una institucionalidad regional supranacional fuerte y con legitimidad política.

Planificación territorial y planificación sectorial

Una visión de ruralidad expresada a partir del territorio con sus características multisectoriales y multidimensionales, implica una nueva formulación de políticas y una nueva forma de planificación sobre el territorio. En este momento las políticas de desarrollo rural sostenible giran en torno a una visión productivista agropecuaria. Es necesario incorporar los otros elementos constitutivos de esta realidad rural ya que podríamos afirmar que han sido mayores los costos que los beneficios de una visión reduccionista, economicista y productivista en el mundo en el medio rural. El ILPES lo identifica como:

“(…) todavía falta definir una óptica del análisis territorial que permita superar los sesgos del “espacialismo” -que reduce el ordenamiento territorial a la utilización de artefactos (infraestructuras, parques industriales, nuevas divisiones político administrativas y otros) y hace abstracción de la lógica de funcionamiento social- y el supuesto de que la dimensión espacial de la planificación se limita a la expresión cartográfica de las interacciones de los actores sociales. Para articular una estructura territorial congruente con un genuino proceso de transformación productiva con equidad -que garantice la democracia y la sustentabilidad social y ambiental-, se requiere que las políticas pertinentes tengan un carácter integrado y

multidimensional. En este sentido, la planificación territorial debe entenderse como una suerte de matriz, cuyos vectores representan campos específicos de intervención. Entre tales vectores se encuentran: una política de ordenamiento territorial, una política de descentralización, una política de fomento al crecimiento y desarrollo socioeconómico de las unidades espaciales y una política de consistencia nacional para que la descentralización territorial de los proyectos políticos de desarrollo nacional se ajuste a una solución de coherencia y no derive en un patrón desordenado que entrañe el riesgo de una recentralización.” (ILPES, 2000, pág.31).

Una de las características de nuestras políticas rurales son sus visiones nacionales centralistas por naturaleza sectorializadas: tratan por un lado la salud, por otro lado la infraestructura y por otro lado los desarrollos económicos productivos sectoriales.⁵⁴

Es necesario darle un vuelco hacia una visión integral que le es inherente al desarrollo rural territorial. Esta integralidad es clara en los niveles locales donde el desarrollo se concibe como la convergencia de una serie de factores y dimensiones, donde se unen los temas de salud, productivos, educativos, en una sola visión de desarrollo que es incorporada y manejada por las entidades en el orden territorial. Esta visión implica la necesidad de una nueva concepción de la planificación territorial como parte del desarrollo rural sostenible y se contraponen a las visiones sectoriales, sean compensatorias o productivistas, aplicadas tradicionalmente en los modelos de desarrollo rural.

La autonomía y protagonismo de los niveles locales, en un marco de primacía de la demanda de política pública, constituyen el mecanismo que mejores resultados ha mostrado en cuanto a su capacidad orientadora y coordinadora de las políticas sectoriales.

⁵⁴ “Es evidente la dificultad metodológica y operativa de tratar un espacio territorial como unidad de análisis; es por ello que la mayor parte de los diagnósticos y proyectos territoriales o regionales reemplazan esta metodología por el análisis clásico de los sectores económicos priorizando rubros productivos o servicios. (...) Por ello se considera muy valioso el planteamiento del ILPES de considerar el territorio como parte de un contexto globalizado, donde su desarrollo tiende a ser exógenamente determinado por un conjunto de políticas ajeno a ella, pero esta consideración es paralela con aquella que sostiene que el desarrollo del territorio es el resultado de esfuerzos endógenos que llegan hasta la cuestión de la cultura, mecanismos sociales y gestión local del desarrollo.” (Falck, septiembre 2000, pág. 3)

POLÍTICA PARA LA RURALIDAD: EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Por su potencialidad, el sector rural, como territorio, es estratégico en el desarrollo integral y armónico de la región. Uno de los aportes más significativos de la concepción que privilegia el territorio es la de poder establecer políticas públicas y señales de comportamiento de la economía en torno a las dinámicas e instituciones que se configuran en el territorio. Tal como se ha expresado, la definición de territorio no se restringe a la concepción de lo local, sino que está determinada por las esferas territoriales, bajo una concepción jerárquica que va desde un espacio reducido en lo local, llámese municipio, comarca, cuenca o villa, hasta la dimensión territorial de lo global. La globalización, en este sentido, es una integración del territorio total del planeta.

La globalización, al igual que la descentralización, son asuntos de ordenamiento territorial que surge del reconocimiento de la existencia de aspectos que solo en esa dimensión pueden ser adecuadamente concebidos y tratados. Por ejemplo el tema de los medioambientales, que sólo son comprendidos y enfrentados cuando son llevados a una dimensión global, en contraste con un tema como el de la atención de la salud y nutrición, que tienen su mejor escenario de tratamiento a escala local.

La estructura de competencias, responsabilidades y capacidades de los entes territoriales es definitiva para el establecimiento de instrumentos institucionales para la política del sector. En el presente análisis se privilegia la idea de que la gestión y control social de la política se debe sustentar en el territorio. No obstante el criterio de descentralización debe regirse por el principio de *pensar globalmente y actuar localmente*.

El eje central de la política de descentralización estriba en la posibilidad de definir con precisión la estructura de competencias entre los diferentes niveles de la gestión pública. En otros términos, es necesario definir qué le corresponde a la globalidad, a la región, a la nación, a la subregión, al departamento, al municipio o a niveles inferiores.

Más aún, en este esquema de definiciones el tema de lo internacional y global adquiere un especial sentido, ya que en un mundo en integración, aparecen dimensiones trascendentales para la vida rural que se determinan más allá de las fronteras, en espacios regionales, continentales o globales.

Antes de establecer las competencias y las áreas de gestión territorial es importante precisar que el principio descentrali-

zador se diferencia del principio deconcentrador en cuanto, mientras el segundo pretende resolver cómo realizar una tarea de responsabilidad nacional, en una región o localidad particular, el primero trata de resolver cómo realizar una tarea de responsabilidad de la región o localidad.

Para poder definir un criterio claro de descentralización y globalización (dos extremos de un único proceso), entendidas éstas como la distribución de las responsabilidades que hoy reposan en la nación a otras instancias territoriales. Se trata de definir un modelo racional de eficiencia que cumpla con el principio de que los problemas se resuelven en la instancia que tiene la mayor capacidad para conocerlos, enfrentarlos integralmente, controlar socialmente su gestión y optimizar el uso de los recursos disponibles para su realización.

Dentro de la lógica de territorios autónomos, el principio orientador de la definición de competencias busca privilegiar lo local y regional, como depositarios de las competencias que determinan sus propios desarrollos. En otras palabras, el ideal es que lo local maneje todo lo que esté en capacidad de manejar y todo lo que determine sus condiciones concretas de desarrollo. Lo que no sea susceptible de ser albergado en lo local, debe ser manejado en lo provincial, luego en lo departamental, luego en lo regional, luego en lo nacional, luego en lo regional internacional y finalmente en lo global.

A continuación se presentan a manera de ejemplos generales, una distribución de competencias que subyace a la institucionalidad del sector rural.

La construcción de organizaciones comunitarias y reglas de juego para la consolidación de estructuras políticas de base, se dan en el nivel local. Las organizaciones de base, las comunidades de intereses, la conformación de fuerzas políticas, de redes de grupos sociales, parten del nivel local.

Por ello la nueva institucionalidad rural debe buscar la construcción de instancias locales con alta capacidad para gestionar su desarrollo y constituirse en interlocutores fuertes de las instancias de grado territorial superior. La política sectorial se realiza en el territorio y todas las estrategias de desarrollo rural deben ser diseñadas sobre la base de que han de ser gestionadas desde el nivel local.

Competencias en lo regional. La definición de las competencias en el nivel regional, estadual y departamental parte de establecer tres necesidades de la gestión del desarrollo: (1) la responsabilidad articuladora de los procesos locales en un ámbito de interdependencias en un marco de desarrollo regional, (2) la responsabilidad de generar bienes públicos que solo son posibles, o que tienen economías de escala al ser gestionados en un nivel superior al local, (3) el fortalecimiento institucional del nivel local.

Competencias en lo nacional. Las competencias nacionales están referidas a las responsabilidades inherentes al concepto de *Estado Nación*, es decir a la existencia y permanencia de una unidad nacional y de los requerimientos que el conjunto de la sociedad rural y sus territorios tienen para lograr crear las capacidades y posibilidades de un desarrollo territorial autónomo. Es aquí donde se presentan las más fuertes tensiones generadas por la transición institucional.

La primera responsabilidad de la nación, frente al mundo rural es la de garantizar la cohesión territorial, es decir la integridad del territorio. Esta responsabilidad obliga a que la nación cuente con estrategias que permitan intervenir en las brechas regionales, en la recuperación de la presencia de un Estado legítimo en el territorio y en la imposición de la legitimidad y la ley en su territorio.

La segunda responsabilidad básica de la nación es la de garantizar la cohesión social que determina los principios de equidad y justicia social. La cohesión social sólo es posible sobre la base de relaciones justas y equitativas entre los diferentes grupos de la sociedad. Los desequilibrios, asimetrías e iniquidades, sean estas económicas, de género, étnicas o ideológicas, impiden el logro de esta cohesión social, base de cualquier sociedad civilizada. En esta dirección es responsabilidad

de la nación crear todos los mecanismos institucionales y direccionar todos los instrumentos con que cuenta el Estado hacia una sociedad equitativa y justa, donde la economía sirva a este propósito y que el Estado provea los servicios necesarios para que la población, en particular la más vulnerable, la que está excluida de las posibilidades de encontrar caminos libres y autónomos para lograr su propio bienestar, lo obtenga.

Como se ha mostrado, el Estado tiene la responsabilidad de dirigir la economía, mas no de hacer la economía. Esta responsabilidad necesariamente debe estar ubicada en el nivel nacional, pues su jurisdicción debe cubrir a todos los agentes económicos del territorio nacional proveyendo reglas de juego claras, estables, confiables y transparentes. Los agentes privados deben saber con que cuentan y a qué atenerse en el libre juego económico.

Cuando una actividad económica o social particular genere efectos positivos de interés colectivo, como empleo, consolidación de la cohesión territorial o social, convivencia o respeto de la cultura y el medio ambiente, es responsabilidad del Estado, dentro de su función de dirigir la economía, promoverla, incentivarla y protegerla. Las externalidades positivas se deben compensar con incentivos económicos reales que den señales claras que permitan dirigir la economía en el sentido del beneficio colectivo, sin sacrificar la eficiencia y la rentabilidad que las haga sostenibles, dentro de los principios de eficiencia y rentabilidad social. Esto implica que debe asumir la responsabilidad por promover una verdadera *competitividad social*, en los términos ya discutidos.

El Estado es responsable de la creación de un entorno favorable para la eficiencia económica, es decir de la denominada competitividad de país o competitividad estructural, que se origina en la existencia de infraestructura, reglas de juego, y condiciones de mercado en general, que permiten que el esfuerzo individual por la eficiencia no se vea limitado por condiciones que le son externas y no dependen de su propio esfuerzo.

Otra responsabilidad del Estado es la de intervenir en aquellos aspectos que restringen el adecuado comportamiento de los mercados como los mercados imperfectos, segmentados, la presencia de monopolios o procesos rentísticos perversos y otras formas de distorsión.

Es competencia de la nación la provisión de los bienes públicos nacionales, aquellos que por su cobertura y por las ventajas de economía de escala son mejor atendidos desde el nivel nacional. En general, cubren aspectos como la justicia, la se-

guridad, la infraestructura nacional o la seguridad social, pero en lo sectorial incluyen temas como el conocimiento, el desarrollo científico y tecnológico, la información o la infraestructura exportadora.

Finalmente, se reconoce como una competencia de la nación velar por el desarrollo institucional, tanto nacional como territorial. Esta responsabilidad está enmarcada en el contexto de la transición que estamos enfrentando y que hace que deba convertir el círculo vicioso de menor capacidad institucional de territorio/menor desarrollo, en un círculo virtuoso, donde a la nación le corresponde la responsabilidad de apoyar los procesos de fortalecimiento institucional. En este sentido es necesario ser enfáticos, sin un fortalecimiento de los agentes locales, públicos y privados, y regionales, será imposible construir una institucionalidad sectorial que permita superar la crisis actual y, mucho menos, sacar adelante las metas de desarrollo.

Competencias en lo regional internacional. Hoy es imprescindible tener en consideración el marco político y económico internacional en el cual se desarrolla nuestra economía y se construye nuestra nacionalidad. Este principio entraña la decisión de actuar en forma conjunta y mancomunada como comunidad Latinoamericana y Caribeña, reconociendo que la suerte de nuestros pueblos depende en gran medida de preocupaciones, léase competencias, que nos son comunes. Volviendo a la definición de competencias, las estrategias de comercio exterior, determinantes de las condiciones y comportamientos de porciones amplias de nuestra economía se juegan hoy en escenarios internacionales por actores regionales.

La historia del continente muestra como nuestras naciones han pagado altísimos costos por su extraordinario fraccionamiento y dispersión. Mientras en Norteamérica, luego de la independencia de las colonias, se mantuvo la unidad de los estados que conformaban el dominio inglés, en América Latina, los grandes virreinos instaurados por España, se fraccionaron en un conjunto de países débiles. Si se revisa el mapa de la región en el siglo XVIII, se aprecia que la estructura regional, se parece a la que hoy se intenta para la conformación de bloques regionales. Exceptuando Brasil, que mantuvo su integridad territorial después de la independencia, el resto de América Latina y el Caribe mantiene una estructura de desintegración territorial y de carencia de estructuras internacionales que realmente puedan soportar un proceso de integración.

Las implicaciones institucionales de este esquema de interdependencias son evidentes y nuestros países aún no han asumido con conciencia plena la importancia que tienen y la urgencia de trabajar en el fortalecimiento de las instituciones que permitan que el sector rural adquiera una visión internacional regional y unas estructuras de relacionamiento político, económico y comercial más eficientes y acordes con la estructura actual de la internacionalización.

Son muy fuertes los procesos de orden político y económico que se están generando en la región, con la conformación de bloques comerciales, alianzas políticas y económicas. La integración deja de ser, en el nuevo entorno internacional, una mera expresión de deseable histórico de largo plazo, para convertirse en una necesidad estratégica para lograr una inserción digna, eficiente, exitosa y equitativa en el mundo globalizado. Son múltiples las razones de orden cultural, histórico y económico que sustentan la imperiosa necesidad de avanzar en la integración.

La integración deberá marcar una nueva estructura institucional y los procesos, en muchos casos traumáticos, de conformación de bloques subregionales, deberán crear su propia institucionalidad que, con certeza, serán de naturaleza muy diferente a las instituciones regionales actuales. Un ejemplo de esa nueva institucionalidad es la diferencia entre los bancos de cooperación, como el BID, y nuevas estructuras de banca central, como los emprendidos por la Unión Europea. La integración monetaria, al nivel de subregiones, o incluso de región, implicarían nuevas instituciones supranacionales que manejarían, con autonomía, decisiones de política macroeconómica.

En contraste, se hace evidente el rezago existente en las instituciones regionales y las manifiestas debilidades que acusan los procesos de integración subregional. En el sector agropecuario y rural es evidente la necesidad de repensar la institucionalidad que gira alrededor de la Junta Interamericana de Agricultura que, como reflejo de lo ocurrido con el sector, acusa un problema de identidad, de visión teleológica, de estrategias de política y de concreción de las nuevas competencias ante los problemas de comienzo de siglo.

Esfuerzos como los emprendidos por el Grupo Interagencial sobre Desarrollo Rural, que aglutina al IICA, FAO, Fida, Cepal, BID, GTZ y Banco Mundial, son una muestra de los tipos de institucionalidad que se vislumbra en el futuro inmediato de la región. Sin embargo, es claro que aún dista mucho

para contar con instituciones públicas con capacidad de ejercer un papel nítido, legítimo y reconocido por los Estados Nacionales, como una delegación clara de competencias y responsabilidades. Este vacío contrasta con instituciones tan sólidas como las que se han ido consolidando en Europa, donde se cuenta con unidad en una política agropecuaria comunitaria, que reconoce que los temas regionales requieren autoridades regionales.

Uno de los más graves problemas de este rezago en la institucionalidad regional, es la complicada relación entre las agendas nacionales y las agendas de cada organismo internacional, que ante las debilidades de legitimidad y competencia, se expresan en una alta dispersión, particularmente en los países de menor desarrollo relativo, que al mismo tiempo tienen mayores debilidades institucionales nacionales. El futuro de la *competitividad social* de la región, depende de la evolución de esta institucionalidad.

La crisis vivida por la institucionalidad sectorial es el reflejo de los vacíos en el proceso de integración. El sector agropecuario y rural, de altísima sensibilidad a la integración y a la globalización, cuenta con instancias muy débiles, entre las cuales es necesario reiterar la debilidad de la Junta Interamericana de Agricultura.

En el plano político, es mucho el camino por recorrer. El Parlamento Latinoamericano y los parlamentos subregionales tienen un papel muy importante que jugar, como líderes políticos del proceso, en el cual, la construcción de representatividad y legitimidad política, constituye su más importante tarea.

Competencias en lo global. Pero más allá de lo regional internacional, el mundo se mueve hacia un mayor nivel de ingerencia de la comunidad mundial en las definiciones estratégicas nacionales, poniendo en entredicho la existencia misma de las naciones. Esta fase de la globalización ha conducido a un nuevo escenario que hace perder discrecionalidad a los estados nacionales y obliga a que componentes fundamentales del proyecto de desarrollo nacional se jueguen en otros escenarios y con otros protagonistas.

Dentro de nuestra preocupación de la institucionalidad sectorial, destaquemos el hecho de que la competencia de ciertos problemas o dimensiones han superado la órbita de lo nacional y de lo internacional (entendido como suma de naciones) para alojarse en la dimensión de lo global. Considérese cuatro ejemplos de dimensiones que sólo pueden ser asumidas equitativa y eficientemente como una unidad global: el medio am-

biente, el comercio, el hambre y el narcotráfico. Ejemplos claros de competencias que requieren de un nivel de gestión global, planetario, con una institucionalidad que esté por encima de las naciones y que permita soluciones racionales, independientes de los intereses y asimetrías de cada país, pero que requieren legitimidad política, representación y reconocimiento por parte de las fuerzas políticas nacionales, verdaderas autoridades globales.

Al ser la globalización un proceso de integración sobre la base de competencias y pertinencia de un tratamiento global de asuntos y problemas globales, y no tan solo integración comercial, se hace evidente el vacío de institucionalidad pública que aqueja al mundo. Al igual que en nuestras naciones, la institucionalidad pública debe contar con legitimidad política, debe representar el conjunto de la sociedad global. Hoy las instituciones que atienden la globalización no pasan de ser espacios de negociación y concertación de naciones, individualmente consideradas, en las cuales se reproducen los enormes desbalances entre naciones ricas y naciones pobres. El esquema actual es el de contar con foros para negociar posiciones nacionales frente a problemas globales, lo cual es muy diferente de una autoridad global que, teniendo jurisdicción sobre el territorio total del planeta, pueda tomar decisiones que cubran el conjunto y que sean acatadas por todas las naciones sobre la base de la legitimidad política de dichas instituciones.

En el caso del comercio, componente más avanzado de la globalización, existe una institucionalidad global, la Organización Mundial de Comercio, OMC, que aún cuando todavía está dominada por la visión de sumatoria de naciones, donde se impone el interés del más fuerte, está llamada a transformarse en una verdadera instancia de carácter global, como condición inevitable para frenar los desbalances e insostenibilidad de un sistema inequitativo y peligroso para la estabilidad mundial. Al ser reconocida como la institución líder de la globalización, ha tendido a integrar temas que van más allá del comercio, pero que generan significativas dificultades en su tratamiento, como son el tema ambiental, el social, el político y el de pobreza. Ante vacíos institucionales, se le trata de asignar a una organización de comercio, responsabilidades y competencias que difícilmente puede afrontar.

Otra de las instituciones más fuertes a escala global es la que se desprende de las convenciones sobre medio ambiente y la estructura que tuvo su origen en la Cumbre de la Tierra de

Río de Janeiro en 1992. La naturaleza global de los problemas ambientales ha generado una institucionalidad débil en su capacidad, pero poderosa en su concepción. Los problemas inherentes a la implementación de los acuerdos alcanzados en las diferentes convenciones, son indicadores de su precariedad. Hacia el futuro se deberá contar con instituciones con capacidad de actuar como garantes del cumplimiento de los acuerdos, que hoy están sujetos a estrategias nacionales de negociación. Es claro que en este campo se deberá llegar, tarde o temprano, a instituciones legítimas con poder supranacional.

Sin duda, el sistema financiero mundial es el tema más sensible e impactante de la globalización. La transnacionalización de los capitales en mercados financieros globalizados y dinamizados extraordinariamente por la revolución tecnológica de la conectividad y la informática, está dominando la escena financiera mundial. Las repetidas crisis financieras de países grandes, que arrastran países chicos, han mostrado el poder de los procesos y la debilidad de las instituciones. No existe país alguno que esté en capacidad de enfrentarse al ritmo que han adquirido estos mercados financieros no regulados, tan solo pueden ajustarse, acomodarse y defenderse.

El surgimiento de instituciones económicas globales tiene historia desde Bretton Woods en 1944, cuando después de la sucesión de dos tragedias mundiales, la crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, se definió la necesidad de contar con instituciones globales en el campo financiero. De allí nacieron el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial con el propósito de *“contribuir (...) a la promoción y mantenimiento de altos niveles de empleo e ingreso real y al desarrollo de los recursos productivos de todos sus miembros”*⁵⁵. Sin embargo, después de más de cuatro décadas, la economía para la cual fueron pensados ya no existe y la influencia de estas instituciones es mucho mayor que nunca, en particular para los países en desarrollo.

Al margen de las profundas discusiones sobre el trasfondo ideológico, político y técnico de las visiones y enfoques de estas instituciones, es evidente que la realidad de una economía global, de las grandes brechas, de las nuevas responsabilidades globales y de la integración en bloques, ha rebasado su capacidad. En particular es controversial la legitimidad del

⁵⁵ Del artículo primero de su constitución, mencionado por Watkins, K, 1995

extraordinario poder que tienen para influir en las decisiones de los países pobres aquejados por la pobreza y debilidad política e institucional. Baste mencionar el debate existente sobre la necesidad de regular los mercados internacionales de divisas que impactan de forma dramática la estabilidad de las políticas públicas de las naciones del mundo.

En una esfera política más alta se encuentra la Organización de las Naciones Unidas que sufre, igualmente, serios problemas de identidad institucional. Sigue siendo el foro más importante de carácter global; sin embargo, es claro que dista mucho de ser una institucionalidad de representación democrática de los intereses de todas las naciones del mundo, de sus pueblos y de sus comunidades. Temas como derechos humanos, reflejados en la carta o Constitución de la ONU, muestra cómo los instrumentos políticos, financieros, normativos e institucionales, para su cabal cumplimiento, son reducidos y en muchos casos generadores de grandes conflictos.

En el mediano plazo, la evolución de las instituciones políticas (ONU), ambientales (Convenciones), comerciales (OMC) y financieras (FMI, Banco Mundial) se verán enfrentadas a la necesidad de invocar un nuevo orden global, con la participación democrática de las naciones del mundo, en la construcción de una institucionalidad que esté en capacidad política de actuar como una verdadera autoridad global, reconocida y acatada por todas las naciones, pobres y ricas.

CIUDADANÍA RURAL

La esencia del desarrollo del territorio se localiza en la posibilidad de generar procesos políticos que conduzcan a la construcción de las bases de una democracia participativa y directa. Tal vez la mayor transformación que se espera de un enfoque de territorio, es la posibilidad de cambiar la relación Estado-sociedad civil, caracterizada, en los modelos centralistas nacionales, por una gran distancia entre los centros de decisión y poder y las comunidades que reciben los efectos de las políticas que se generan en el Estado.

Este proceso está en concordancia con uno de los más importantes logros del continente al finalizar el siglo XX, cuando logró consolidar procesos democráticos, luego de estar dominada, en las décadas precedentes por modelos dictatoriales militares. Las conquistas democráticas han permitido un nuevo espacio para la construcción de sistemas de democracia representativa y participativa a lo largo y ancho de la región.

La democracia es un proceso de largo plazo que tiene profundas implicaciones en la cultura, en las relaciones entre grupos sociales, en la estructura económica y en la visión de proyecto de país. Son muchos los obstáculos que deben salvarse en el camino de estructurar e institucionalizar las instancias para el ejercicio democrático. Muchos de nuestros países están aquejados por profundas heridas, de su época no democrática, que impiden aún los equilibrios, la legitimidad y confianza de la sociedad en sus nuevas instituciones.

El avance hacia esquemas democráticos de desarrollo que se basen en modelos de participación ciudadana, en la preeminencia de principios de justicia social, de respeto a los derechos humanos y de equidad económica, son condiciones para la consolidación de dichos procesos democráticos en el continente. En la medida en que se avanza en nuevas formas de gestión pública y de estructuración del poder, se evidencian con mayor claridad las graves fallas de una estructura de grandes desigualdades, excluyente y con grandes expresiones de descontento social. La democracia es, evidentemente, mucho más crítica de las precariedades del desarrollo.

El desafío de nuestras naciones es el de avanzar en la ruta del desarrollo conservando y fortaleciendo las débiles instituciones democráticas. Esto implica que las discusiones de orden económico y social deben incorporar la preocupación por el fortalecimiento democrático, no como algo funcional o útil al desarrollo económico, sino como una meta en sí misma. En otros términos, no sólo es importante el resultado final de una estrategia de desarrollo sino el camino, el cómo, con el cual se procura ese fin.

Esta visión se antepone al criterio de ver las instituciones democráticas como *capital social*, significando que su importancia es favorecer el desarrollo económico. Antes que ese resultado de bienestar, crecimiento o reducción de pobreza, nuestra historia muestra que la democracia es un presupuesto del desarrollo.

El hecho que mejor ejemplifica esta afirmación, se encuentra en los esfuerzos realizados para superar la pobreza. Los diferentes estudios y análisis sobre el tema, indican que el factor determinante de la pobreza de nuestro continente es la pésima distribución de activos, oportunidades, ingreso y poder que aqueja nuestras estructuras económicas y políticas. Sin embargo, la posibilidad de enfrentar los factores que determinan esa desigualdad, se estrellan contra una estructura de poder, hasta hace muy poco soportada en modelos dictato-

riales o de meras democracias formales. La única posibilidad de cambiar la desigualdad es por la vía política, por la vía democrática. Es la única forma de que el Estado democrático cambie las reglas de juego que permiten la concentración de la propiedad y los privilegios de unos pocos, quienes ejercen mayor poder que las mayorías.

Esto implica una fuerte relación entre desarrollo político y desarrollo económico. Hasta el momento no existe una mejor opción que modelos democráticos para encontrar soluciones sostenibles de desarrollo. La tecnocracia que acompañó muchos de los modelos dictatoriales, nunca será un buen sustituto de la *participación iletrada* pero legítima.

Son naturales a la democracia, la protesta social o la desobediencia civil. Cuando el Estado democrático carece de capacidad para representar adecuadamente los intereses de la mayoría, pierde legitimidad y se mueve en un espacio de alta ingobernabilidad. Es evidente como las manifestaciones populares se incrementan en los modelos democráticos, existe mayor crítica, mayor expresión de descontento, mayores denuncias, en espacios menos censurados. Todo esto genera un clima de desestabilización invisibilizado por las dictaduras, pero notorio en las democracias. Esto es parte del proceso complejo y dispendioso de construir democracia, en el cual está inmerso nuestro continente.

Es por ello que tiene tanto valor, más allá de un sentido utilitarista funcional, adelantar procesos de construcción de democracia. Es por ello que resulta tan importante hacer énfasis en la necesidad de asignarle un lugar privilegiado en las estrategias de desarrollo, rurales en nuestro caso, a la dimensión política.

Retomando la relación entre desarrollo del territorio y construcción democrática, podemos afirmar que las relaciones público-privadas que se generan en lo local, son el mejor soporte de la estructura democrática. Así lo han demostrado modelos como el suizo o el estadounidense que soportan una compleja estructura democrática en la posibilidad de participación y autonomía política en el nivel local. Éste, que no es un modelo nuevo, como lo atestiguan las democracias griega y romanas, es el más poderoso argumento para privilegiar los modelos de participación y cesión de poder a las comunidades en el territorio local y rural.

Principios como la autonomía, la autogestión y la libertad, preceden la instauración de la democracia local. Ellos implican una nueva forma de entender la relación entre las necesi-

dades y las soluciones, las estructuras de decisión que enmarcan las estrategias de desarrollo, la asignación de responsabilidades, la forma de asumir el riesgo, los mecanismos de financiar las soluciones, la relación de jerarquía entre sociedad civil y Estado, los mecanismos de control social, las instancias de participación, las estrategias de cooperación, en fin, los instrumentos institucionales de gestión autónoma del desarrollo.

El consenso sobre la necesidad de *empoderar* las comunidades, de ampliar la *participación* y de delegación de la gestión, es evidente en los discursos y enfoques de las nuevas políticas promulgadas por gobiernos y organismos internacionales. Sin embargo, el avance en estos campos es aún limitado. Si bien se ha impuesto una mecánica de participación, impulsada por instrumentos de política pública, particularmente asociados a la descentralización, aún nos falta consolidar políticamente esos procesos.

No es lo mismo desconcentrar la gestión pública que crear espacios democráticos de participación política. Las enormes debilidades institucionales que acusan los territorios rurales han sido fundamento para justificar el pobre avance en la democratización local y territorial, desconociendo el sentido de proceso que tiene la construcción de la descentralización. Comunidades que han vivido por siglos en condiciones de dependencia y marginalidad, acosadas por modelos clientelistas y centralistas, no pueden responder en el corto plazo en la misma forma que lo esperan los técnicos del desarrollo.

Sin embargo, un equívoco común en nuestras estrategias, ha sido el pobre reconocimiento que hemos hecho del patrimonio cultural, político, organizacional, institucional y social de nuestras comunidades rurales. Lo que tradicionalmente se considera como debilidades e incapacidades institucionales, falta de capacitación o aversión a las organizaciones formales, no es otra cosa que nuestra forma sesgada y unilateral de entender el desarrollo.

La autonomía implica el reconocimiento de las visiones, saberes, diferencias, expectativas y estrategias propias de las comunidades, en un continente signado por la heterogeneidad y el sincretismo. No es posible ejercer la autonomía para hacer lo que el nivel central quiere.

Crear la democracia local, se fundamenta en la construcción de un espacio y proceso de ejercicio político democrático, cuyo fundamento es el ejercicio ciudadano. Este aspecto, núcleo central de la política y del ejercicio del poder, constituye

la esencia de una estrategia de construcción de sociedad rural. Requerimos una ciudadanía que construya la democracia, la autonomía y sus propias instituciones, de las cuales se desprende la autogestión y participación, que tanto hemos privilegiado.

La idea de ciudadanía es mucho más que un principio o valor político o social, se trata de una forma concreta de ejercer nuestra vida en sociedad. Ser ciudadano es pertenecer a una sociedad, reconocer y ser reconocido por sus reglas de juego, es sentir pertenencia del espacio social en el cual se desenvuelve, es otorgar legitimidad en los arreglos que soportan la institucionalidad, es acción, intervención deliberante en lo que le interesa, es libertad para actuar, para decidir, es reivindicación de sus necesidades como parte de las necesidades colectivas, es compartir una visión del mundo, es formar parte de un grupo mayor, es compromiso con el bien común, es disposición a contribuir con las soluciones y requerimientos colectivos, es disposición a velar por los intereses de grupo, es reivindicación de derechos soportados en cumplimiento de deberes, es compromiso y acción política. En esencia ciudadanía es acción e inclusión.

La ciudadanía se ejerce y en su ejercicio se construye el tejido democrático. Es evidente que nuestras democracias adolecen de precariedad democrática por la falta de reconocimiento de la ciudadanía. Arrastramos aún los rezagos de nuestra historia colonial y segregacionista, tenemos ciudadanos de primera y de segunda, es decir, no tenemos ciudadanía. Esta situación es especialmente grave en el mundo rural, donde se concentran grupos históricamente excluidos, pueblos indígenas, etnias, pobres y marginados, que tienen abiertamente restringido el ejercicio político, por tanto, ciudadano.

Es por ello que el desarrollo de la institucionalidad es inseparable de la construcción de ciudadanía. Se reconoce la necesidad de avanzar en procesos de pedagogía política, como acto de construcción colectiva, que permita que la ruta de desarrollo incluya la consolidación de procesos de fortalecimiento de la ciudadanía rural. El retorno de los esfuerzos por construir ciudadanía es inmenso. Ciudadanía es el eslabón que integra la cadena de viabilidad y sostenibilidad de la democracia y el desarrollo armónico, económico, social, político, cultural y ambiental.

NUEVAS ORGANIZACIONES DEL TERRITORIO RURAL

En correspondencia con los principios y estrategias definidos se propone ajustar algunas de las organizaciones que tienen injerencia en el sector rural, bajo los principios de creación de legitimidad política y eficiencia económica que se traduzca en gobernabilidad y transparencia para una sociedad informada y comprometida, consciente de que forma parte de ella y que su gestión es tan importante, o más, que la del Estado mismo.

La estructura institucional se debe basar sobre el principio básico de la necesidad de reforzar el protagonismo de la demanda de políticas públicas, esto es de los actores de la sociedad, comunidades y empresarios, en particular, y la redefinición de estrategias que permitan que la oferta, por parte del Estado, adquiera flexibilidad y compromiso con la naturaleza y condiciones de dicha demanda.

Es por esta razón que se privilegian las organizaciones de la demanda, seguida por las de la oferta y finalmente por las organizaciones de acompañamiento y soporte. Es necesario entender esta estructura dentro de una visión de redes, en la cual cada una de las organizaciones tiende a la especialización, coordinación y complementariedad con las otras, en el marco de unas reglas de juego que constituyen la institucionalidad que determina la orientación y reglas de operación del sistema en su conjunto.

La estructura institucional sigue el siguiente esquema de redes:



Hasta el momento, ha primado la oferta como determinante del mercado de políticas públicas y esto se expresa en que, muchas de las decisiones que podrían ser tomadas con eficiencia por los privados o las comunidades, son tomadas por equipos técnicos o políticos del Estado o que deben ser tomadas por el municipio, son tomadas por la nación, o que deben

ser tomadas por la nación, son tomadas por organismos internacionales.

Es bien sabido en la economía que la oferta no determina la demanda, sino que es al contrario. Pues bien, a pesar de que puede pecar al forzar la similitud, en este caso se trata de que el pivote de la política pública pase de la oferta a la demanda, del Estado a las comunidades y empresarios. ¿Cómo puede ser esto posible?

Es necesario hacer notar que no se trata de proponer un esquema de coadministración entre lo público y lo privado, lo cual no se compadece con la responsabilidad irrenunciable del Estado, sino que se trata de establecer esquemas que permitan que la oferta de política pública tenga un mejor vínculo con la demanda.

Sin embargo, la respuesta al interrogante planteado no es sencilla, pero en el marco de esta propuesta institucional se acoge la idea de que se debe fortalecer la capacidad institucional de los agentes de la sociedad, como eje central de la nueva estructura institucional. Es necesario emprender una estrategia clara de fortalecimiento y apoyo a la construcción de organizaciones sociales fuertes, con capacidad y legitimidad y desarrollar con ellas esquemas que permitan los ajustes en la implementación de las políticas públicas.

Por parte del Estado, implica un proceso de adecuación de la política pública a las señales de los agentes privados, empresarios y comunidades y una definición de prioridades de acción. Ahora, esto no puede significar el debilitamiento de la institucionalidad pública, las instituciones públicas del sector rural deben ser mucho más fuertes de lo que hoy son, pero su fortaleza debe definirse a partir de una mejor relación entre los agentes públicos y la sociedad.

La construcción de institucionalidad privada pasa por el fortalecimiento de la organización colectiva de los intereses privados. En el sentido comunitario, de organizaciones de base en el territorio, es necesario pensar en el refuerzo de las organizaciones locales, tanto en lo político, como en lo económico y social. Las comunidades organizadas son el valuarte sobre el cual se puede construir una relación eficiente de cualificación de la demanda de bienes y política pública. Sin estas organizaciones, autónomas, no será posible generar poder de las comunidades.

En el campo empresarial, se requieren nuevas formas de corporativismo. Es decir organizaciones que unan conjuntos de empresarios que unan esfuerzos para atender necesidades

que les son comunes, en virtud del negocio en el cual están inscritos, pero que no implican preocupaciones para el bien común de la sociedad. Los gremios de la producción o los sindicatos son ejemplos claros de colectivización y corporativismo. Estas organizaciones deben ser fortalecidas en unas nuevas reglas de juego, más democráticas y justas.

Las organizaciones privadas colectivizadas, constituyen la sociedad civil que adquiere un papel protagónico en un modelo de sociedad más democrático, participativo y eficiente. No existe sustitución entre el Estado y la sociedad civil, en la democracia existe una complementariedad funcional que es necesario comprender y reforzar. Los principios de beneficio colectivo, territorialidad e integralidad permiten identificar un escenario prometedor para la interpretación de esta relación que indica la tendencia de desarrollo institucional.

En este marco entendemos como organizaciones de la demanda, aquellas que se conforman por parte de los actores privados y de la sociedad civil para interactuar en lo público, con el propósito de potenciar y regular las oportunidades y capacidades individuales, en el objetivo de obtener logros comunes y colectivos de los cuales depende su propio beneficio individual. Se reconocen cuatro tipos de organizaciones que han de ser objeto de política pública, en cuanto a su reconocimiento, su fortalecimiento y su control y regulación.

CORPORATIVISMO Y ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

Como se dijo anteriormente, uno de los más serios problemas que ha afrontado la política sectorial es la actitud reivindicativa y la presión de las organizaciones empresariales por obtener beneficios individuales de los instrumentos públicos. Como consecuencia, se ha debilitado la autonomía del Estado y se ha generado el fenómeno de *buscadores de rentas*, que se traduce en reglas, normas o inclusive transferencias reales, que benefician intereses particulares sin contribuir al logro de una actividad económica más competitiva y eficiente.

Esta situación no es una responsabilidad exclusiva de los empresarios, lo es también, en gran medida, del Estado, que ha protegido sectores de la economía en respuesta a presiones y al *lobby*, más que a visiones estratégicas correspondientes con principios de eficiencia, competitividad y equidad. Sin duda, el más grave resultado de este proceso es la asimetría con que son tratados los diferentes sectores y subsectores de la economía, generando distorsiones graves en la operación libre de la

economía. El concepto expuesto de *competitividad* social permite entender la gravedad de las distorsiones a subvenciones que no responden a externalidades positivas.

La estructura productiva, resultado de estos esquemas de aplicación de política, ha dado como resultado un bajo desarrollo de la capacidad empresarial y asociativa de los agentes económicos, tanto al nivel de empresa, como de agremiación. Este es el verdadero sentido de una reforma de la institucionalidad empresarial: buscar mejores capacidades y mayor poder de acción de los empresarios y de sus organizaciones.

En esta dirección la estrategia de fortalecimiento empresarial debe comprender cuatro niveles: (1) la empresa individual, (2) los gremios de la producción, (3) los sindicatos de trabajadores del sector y (4) las organizaciones campesinas.

La empresa: Existe una gran heterogeneidad de empresas por sus formas asociativas, tamaños o enfoques empresariales, que deben contar con un espacio libre y un reconocimiento pleno por parte de la sociedad y el Estado, ya que la democracia económica depende en gran medida de que el empresario, como tal, sea capaz de desarrollar su capacidad productiva, su responsabilidad social y su fortaleza para negociar e interactuar con el Estado y con los demás agentes públicos.

La empresa como unidad económica es el motor básico de una economía capitalista y en esencia aporta innovación, iniciativa y riesgo. La lógica de la política pública ha de ser la de promover, proteger y nunca atender contra estos tres elementos, en los cuales se soporta todo su potencial. Un propósito de política debe ser entonces el de generar entornos y apoyos que den señales y premien el desarrollo de estos elementos en todos los empresarios del sector rural, independientemente del subsector en el cual se muevan y, especialmente, de su tamaño. En esta visión también los pequeños y pobres campesinos son considerados como empresarios, con serias restricciones en cuanto a dotación, oportunidades y capacidades, pero al fin, empresarios innovadores, con iniciativa y que asumen riesgos.

Los desarrollos de los conceptos de competencia y eficiencia económica en mercados nacionales y globales cada vez más exigentes, hace necesario que se conciba la idea de contar con empresas modernas y eficientes. Si bien resulta difícil preestablecer qué es una empresa moderna y eficiente, sí es posible definir espacios en los cuales se debe fortalecer a los

empresarios, como por ejemplo el campo, contable, financiero, tecnológico, industrial, de mercadeo, productivo, entre otros.

El fortalecimiento y formación empresarial debe ser una estrategia amplia y difundida que tenga como resultado el incremento de las iniciativas de conformación empresarial, para las cuales es necesario responder con estrategias de fomento y apoyo público. Se debe insistir en que el papel del Estado es el de apoyar las iniciativas y no reemplazarlas, las empresas deben surgir de los empresarios, no como ocurre en muchos casos, que las empresas las monta el Estado y luego les pone empresarios.

Gremios de la producción. Este tema es central en la reconfiguración de las instituciones sectoriales, no sólo por la tradición de injerencia en la construcción de la política pública, sino en cuanto a su papel protagónico en la creación de oportunidades para el desarrollo de una economía eficiente y equitativa.

Uno de los papeles principales que estos colectivos juegan en la institucionalidad es el de representar, ante terceros, intereses comunes, creando una capacidad de gestión y constituyendo grupos de presión que les abren espacios adecuados en las instancias en las cuales se toman decisiones que los afectan. Pero su verdadero potencial no se encuentra en su capacidad de influenciar las políticas públicas, sino en la posibilidad de introducir estrategias colectivas en los escenarios propios de la actividad económica y de mercado. Las alianzas y asociaciones de empresas pueden llegar a aprovechar al máximo las economías de escala en la producción y a obtener óptimos resultados en procesos conjuntos como la comercialización escalada o el desarrollo tecnológico. Las estrategias colectivas además, tienden a jugar un papel clave en los escenarios de competencia internacional, como soporte clave de la consolidación de la competitividad social y de una economía global de eficiencia y justicia, reflejados en los esquemas y procesos de negociación internacional y en la consolidación de posiciones de mercado.

Las organizaciones sindicales. Estas organizaciones han significado históricamente un factor clave en la estructuración de modelos de equidad en los procesos económicos. Su papel político ha sido determinante para la implementación de esquemas más justos y la prevención de estructuras de explotación del trabajo. Este tipo de organizaciones se hace cada vez más importantes en el medio rural, donde la situación laboral presenta importantes rezagos frente a los esquemas urbanos.

Es necesario promover, fortalecer y proteger la actividad sindical democrática como un factor de ajuste natural en los procesos de transformación rural. Una política de empleo es definitiva, más allá de la política de creación o fortalecimiento de las empresas rurales. Pero la pertinencia de unas reglas laborales justas y ampliamente respetadas, requiere de organizaciones sindicales activas y fortalecidas, con espacios legítimos de concertación y altos grados de representación.

Las organizaciones campesinas. Tienen una larga tradición de participación y lucha en el campo, deben ser fortalecidas e involucradas en el escenario de los actores privados, es necesario reconocerlas como válidos interlocutores en la definición de estrategias productivas y en la formulación de políticas en búsqueda de la eficiencia económica.

Las organizaciones campesinas van más allá de representaciones corporativistas de productores, como el caso de los gremios, sin embargo tienen la capacidad de representar a los pequeños productores que en esencia son empresarios del campo. En este sentido las observaciones y recomendaciones hechas para los gremios, aplican a las organizaciones de campesinos. Es necesario superar la visión de que estas organizaciones representan a los pobres para negociar y concertar estrategias asistenciales de corte social y hay que abrir los espacios para que tengan la capacidad de incluir en sus agendas la posibilidad de desarrollar estrategias de eficiencia, economías de escala y desarrollo de servicios gremiales de naturaleza técnica y económica.

En el plano político, las organizaciones campesinas deben mantener su capacidad de concertación y representación, para lo cual el Estado debe renovar su compromiso de protección y reconocimiento, enmendando el grave error que han cometido muchos de nuestros países al haber restringido su capacidad política, sometidos a la represión, persecución, cooptación o, simplemente, a la indiferencia oficial.

ORGANIZACIONES TERRITORIALES

Tal como se ha mencionado, en el pasado se han adelantado estrategias de apoyo a las comunidades sobre la base de una política predominantemente asistencialista. Este problema se traduce en acciones que dejan en manos de la iniciativa del Estado los ejes principales de dinamización del desarrollo local, mientras las comunidades tienden a organizarse alrededor de programas ofrecidos por las organizaciones públicas.

En América Latina el proceso descentralizador y la puesta en marcha de mecanismos más efectivos de participación han permitido nuevos escenarios de gestión comunitaria, sin embargo aún persisten barreras poderosas que impiden la verdadera gestión autónoma y efectiva de las comunidades. Por tanto se impone, cambiar el sentido de relacionamiento de las comunidades con el Estado y con las políticas sectoriales.

El punto de partida de este nuevo esquema emerge de la definición de competencias en el territorio, en la cual se entrega al municipio y a las organizaciones de base local, la responsabilidad de decidir y gestionar los fundamentos de modelo de desarrollo integral local. Esto implica darle un alto peso a los procesos de planificación local, al igual que las acciones de orden comunitario de la sociedad civil local.

Hasta el momento la casi totalidad de instrumentos de fomento y asistencia a productores y comunidades ha actuado de manera individualizada. Así, los aportes a través de mecanismos como el crédito, la reforma agraria, la adecuación de tierras o la asistencia técnica, llegan directamente a grupos o productores que accedieron a los incentivos a través de proyectos individuales o asociativos, sin mayor coordinación o concertación con las iniciativas institucionales del municipio o localidad, es decir, del territorio.

Es importante destacar que las estrategias territoriales de desarrollo tienen como característica propia su integralidad y proximidad a los verdaderos actores. La capacidad de las comunidades para encontrar concertación en los diagnósticos, desafíos comunitarios, potencialidades, construcción de redes, toma de decisiones sobre prioridades, visiones de desarrollo o metas de largo plazo, sistemas de control social a la gestión pública, compromiso con el desarrollo colectivo, disposición a conformar alianzas y a actuar como socios, determina un real potencial que la nueva institucionalidad debe valorar para dar mayor peso a las estrategias locales como objeto de política pública.

En este punto, la visión territorial, aporta uno de los factores más importantes de eficiencia en el desarrollo. Dos aspectos son determinantes de la pertinencia de modelos más autonómicos. El primero es que responde más acertadamente a la integralidad y sentido holístico del desarrollo, al incorporar las visiones locales, desde la perspectiva de sus actores. El segundo es que la reconocida heterogeneidad del sector rural de América, implica la diferenciación de las acciones, lo cual se traduce en una altísima complejidad de política pública,

absolutamente imposible de concebir y gestionar desde centros de poder y decisión.

Esta consideración conduce a la necesidad de encontrar mecanismos de alianza y focalización de política en los entes territoriales, en sus estrategias de desarrollo como conjunto, de forma que la política pública sectorial transite hacia una verdadera descentralización de la gestión del desarrollo.

Pero para lograr un verdadero nivel de gestión territorial es necesario generar un proceso de fortalecimiento de la capacidad de gestión e interlocución de los territorios con el nivel regional, nacional y global. Para ello se deben emprender acciones que tiendan a consolidar la *autonomía local*, que debe ser entendida como la toma de poder de las localidades en cuanto a la forma, criterio, naturaleza, orientación y priorización de los apoyos públicos requeridos para un desarrollo propio. Esto significa que quién decide qué se debe hacer, cómo, dónde y cuándo es el propio municipio, sus organizaciones, o región y no las organizaciones públicas nacionales distantes e inflexibles. Este proceso implica igualmente que las instituciones locales asuman la responsabilidad y riesgos de sus propias decisiones y requiere mecanismos eficientes y democráticos para que se ejerza un adecuado control social sobre la gestión de sus propias instituciones.

Para lograr generar capacidad autonómica, se requiere generar una institucionalidad local fuerte y legítima que, considerando la gran heterogeneidad rural, debe estar inscrita en un principio de *autoinstitucionalización*, esto es, en desarrollar la capacidad para que las instituciones básicas locales, evolucionen de acuerdo con sus particularidades hacia una institucionalidad propia, singular, legítima, de amplia participación y fuertes sistemas de control social. Esta institucionalidad local debe tener capacidad para la *autogestión*, es decir que en forma cada vez más eficiente debe poder ejecutar y operar las acciones, programas y proyectos de desarrollo en el ámbito de la jurisdicción local o territorial que corresponda.

El propósito último es que los actores locales puedan definir su propio *proyecto de desarrollo local* y que lo puedan gestionar ante las instancias que corresponda, las cuales deben reconocerlos e identificarlos como interlocutores válidos de los programas de desarrollo.

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Las organizaciones no gubernamentales vienen ganando un espacio fundamental en los escenarios institucionales de la ruralidad del continente. Tienen funciones públicas en tanto su orientación está íntimamente ligada con el desarrollo y provisión de bienes y servicios públicos. Esta naturaleza hace que sean potencialmente complementarias a la gestión de las organizaciones públicas, lo que implica la necesidad de definir sus funciones, áreas de acción y marcos de regulación, por parte del Estado.

En el campo productivo y económico en general, las ONG han demostrado una gran capacidad de formalizar iniciativas y esfuerzos empresariales y comunitarios en procura de objetivos colectivos, además han mostrado una gran capacidad de aglutinamiento de esfuerzos para orientar el desarrollo, con gran sinergia con las gestiones de planificación y formulación de política pública. En el campo de prestación de servicios sociales o de asistencia a poblaciones vulnerables, tienen gran capacidad para gestionar efectivamente las acciones de gestión y operación de programas estratégicos.

En el marco de este tipo de organizaciones se puede destacar el papel de las universidades como instituciones sociales con compromiso social que en el momento actual, salvo excepciones, se encuentran desvinculadas, jugando un papel marginal frente a los retos del desarrollo de los territorios rurales y de los sectores de la economía de recursos naturales y rural en general.

El fundamento filosófico de estas organizaciones, que en esencia aglutinan intereses no lucrativos, pero estratégicos para el desarrollo. El aporte más importante estriba en su compromiso con causas sociales, políticas o intelectuales. Más allá de su capacidad de ejecución, como simples operadoras o vendedoras de servicios, aportan una visión de sociedad, representan enfoques, ideologías, creencias y valores de grupos sociales, erigiéndose como legítimos representantes de visiones de la sociedad con un extraordinario poder transformador. Ejemplo de ello son las organizaciones ambientales y de trabajo social, que han venido complementando en forma significativa la gestión del Estado. A diferencia de los gremios u organizaciones profesionales, de interés corporativista, las ONGs tienen una gran capacidad de liderazgo de procesos políticos y sociales.

Es indispensable la definición de su papel en la estructura de ejecución y operación de las estrategias de política sectorial,

ya que en un amplio conjunto, estas organizaciones se prestan para graves distorsiones que limitan su verdadero potencial y valor social. Al igual que los territorios, las ONG tienen la posibilidad de ser operadores de las políticas del Estado.

LAS EMPRESAS DE SERVICIOS RURALES

Uno de los campos en los cuales se ha avanzado más nítidamente en modelos de privatización de servicios que en el pasado fueron típicamente de carácter público es el de los sistemas de servicios de asistencia técnica. El esquema tiene implicaciones de especial significación en cuanto a ejemplos de transferencia y complementariedad de acciones y gestión pública y privada. Hasta hace una década, los servicios de extensión pública fueron uno de los puntales de la política pública de apoyo y fomento a la agricultura. Grandes programas de extensión se diseñaron y montaron en prácticamente todos los países del continente. El Estado, en forma directa, con funcionarios públicos, prestó los servicios de asesoría a productores en el área de tecnología productiva y sanitaria.

Con los cambios en la institucionalidad pública, caracterizados por la reducción del Estado y de los mecanismos de intervención, se dio paso a sistemas de subsidio directo a los productores para que ellos decidieran sobre el tipo de asistencia técnica que requerían, pudiendo comprarla en un mercado relativamente libre de servicios tecnológicos. Esta estructura ha mostrado pobres resultados en la mayoría de países donde se ha tratado de implementar. Sin embargo, no es posible afirmar que es por culpa de la filosofía que lo soporta, sino porque, en general, este proceso estuvo acompañado por una disminución sustancial de la inversión pública destinada a proveer estos servicios. En los países en que la inversión se mantuvo o incrementó, el modelo ha generado importantes resultados.

Los productores rurales, particularmente los pequeños, requieren de asistencia técnica, capacitación, acompañamiento para el desarrollo empresarial, apoyo en el análisis de mercado, acceso a información comercial estratégica y apoyo en para la creación de una visión productiva estratégica, cuando el Estado subvenciona la prestación de los servicios, es decir otorga directamente al beneficiario el subsidio para que éste elija y contrate servicios de asistencia prestados por empresas particulares especializadas. La virtud de este esquema es que el usuario actúa como *doliante* interesado en controlar que el

servicio sea efectivamente el que requiere, ya que no es un *regalo*, como tiende a verse cuando este es prestado por funcionarios públicos. Los principales problemas que presenta este esquema están relacionados con la natural debilidad de negociación de las poblaciones más vulnerables por sus restricciones de capacidad técnica o empresarial. Esta situación implica que el Estado debe contar con sistemas de certificación, control de calidad y apoyo a los usuarios en la evaluación de la calidad y precios de los servicios prestados, así como incentivar la asociación de productores o usuarios para mejorar su capacidad de negociación ante las empresas de servicios rurales.

La generación de incentivos, el acompañamiento y la organización de empresas prestadoras de servicios de asistencia, aparece como una actividad en la cual el Estado tiene un importante papel de promotor, con lo cual se abre la posibilidad de crear una estrategia de formación de recursos humanos para la prestación de servicios.

El fondo de esquemas de esta naturaleza, que pueden ser reproducidos en muy variadas actividades, está en el concepto de subsidio a la demanda. Es decir un modelo en el cual el Estado provee un servicio público por medio de inversión que va a los demandantes del servicio y no haciendo una provisión directa o por intermediación de empresas contratadas por el Estado. Este modelo, sin duda, tiene un gran potencial para reorientar muchas de las inversiones y subvenciones públicas.

ORGANIZACIONES PÚBLICAS PARA LA OFERTA DE POLÍTICA PÚBLICA

Los cambios en el papel que el Estado debe jugar en el desarrollo, implican un nuevo sistema de organizaciones públicas para el sector rural. Tal como se ha podido evidenciar, la *institucionalidad remanente* que conforma el actual escenario de gestión pública, adolece de múltiples debilidades, en especial, por la falta de adecuación entre el nuevo discurso político, los nuevos instrumentos de intervención y las organizaciones públicas encargadas de hacerlo. Una política soportada en una visión de demanda, frente a la dominante visión de oferta, y un enfoque de territorio, frente a un enfoque de sector, implica un reordenamiento de las organizaciones públicas, de sus procedimientos, de sus reglas y de sus instrumentos de acción. Se requiere de una nueva agenda pública que tenga la capacidad de dar un uso eficiente a los recursos técnicos, humanos y financieros aplicados.

La oferta institucional deberá adecuarse a los principios de demanda por parte de empresarios y comunidades y a las nuevas funciones del Estado. Para ello se han identificado cinco tipos de procesos que albergan las funciones del Estado y que requieren de organizaciones públicas para su desarrollo:

Los desafíos a superar

Una revisión de los diagnósticos realizados en la última década sobre la institucionalidad para el desarrollo rural en diferentes países del continente, permite extraer sintéticamente los siguientes problemas generales de las organizaciones públicas del sector, comunes a la mayoría de nuestras estructuras públicas para el sector agropecuario y rural:

Desfase entre la política, las estrategias, los instrumentos y las organizaciones. Las organizaciones son estructuras que tienen la función de ejecutar políticas públicas, por tal razón es obvia la necesidad de que éstas tengan la capacidad de ajustarse en su estructura y operación a los cambios en la política y en los instrumentos. Esto no ha ocurrido en el pasado reciente, generando un desfase extraordinario entre las orientaciones de política y la naturaleza de las organizaciones que las deben ejecutar. La inflexibilidad frente al significativo cambio en la orientación de política en los últimos diez años, ha traído como consecuencia la incompatibilidad de la misión institucional de algunos organismos con la política pública.

Dispersión institucional. Es claro que una estructura tan grande, con tantas entidades y programas autónomos que cubren el sector rural, genera una gran dispersión que confunde extraordinariamente a los usuarios, quienes se enfrentan a una nube compleja de agentes, representantes, funcionarios, procedimientos, reglamentos e instancias que debilitan las relaciones entre el Estado y los empresarios o comunidades. Cada entidad establece reglamentos propios y atiende, con poca coordinación, sus programas de ejecución propios.

Falta de capacidad política de cada entidad. Otra de las consecuencias de esta dispersión es el debilitamiento de la capacidad técnica y política para la ejecución que corresponde a cada instancia. Se cuenta con muchas entidades débiles que no suman una fortaleza institucional sectorial. Esta dispersión implica igualmente una competencia irracional por los recursos de inversión y dificulta extraordinariamente la capacidad de coordinación y planificación.

Pérdida de liderazgo institucional. Unido a la dispersión institucional se ha establecido un preocupante proceso de pérdida de liderazgo de las entidades públicas del sector rural. Este que, en otros momentos, significó la posibilidad de aglutinar energías y fuerzas sociales y políticas alrededor de propósitos de política se fue perdiendo con el tiempo como resultado de graves problemas de falta de liderazgo y capacidad gerencial que se evidencia como producto de la excesiva influencia de sectores políticos sobre las instancias gerenciales. La ausencia de meritocracia para la dirección de las entidades, se ha constituido en un proceso que ha debilitado gravemente la capacidad de liderazgo del Estado, como problema estructural ligado al papel residual que se le asigna al sector rural en el escenario de política macro y a la debilidad de los agentes sectoriales para hacer control social y exigir del Estado mayor responsabilidad.

Discrepancia de sistemas de focalización. Cada una de las entidades maneja sistemas propios de identificación de usuarios, priorización de poblaciones objetivo y de focalización de acciones. Estos distintos sistemas se cruzan, superponen y, con excepciones, impiden la sinergia de aplicación de los instrumentos de política. Igualmente la diversidad de instrumentos de focalización genera gran ineficiencia y pérdida de confianza en los usuarios, al tiempo que favorece la discrecionalidad en la asignación y el clientelismo político.

Redundancia de acciones y dispersión de recursos. Como producto de esta estructura la eficiencia del gasto público queda comprometida en virtud de que ninguno de los diferentes instrumentos y entidades de ejecución alcanza el umbral crítico que garantice un impacto real. Ninguno de los programas dispone de recursos suficientes para lograr un impacto compatible con las metas de política. Esto no se debe solamente a las organizaciones públicas sino, especialmente, a la carencia de prioridades en la política, que expresa sin prioridades un conjunto extremadamente amplio de acciones y entidades, ninguna de las cuales es capaz de cumplir su objetivo.

Debilidad del sistema de planeación y seguimiento. La concepción sistémica que tiene el mapa institucional del sector, implica la existencia de un esquema claro y eficiente de planificación y seguimiento sectorial, el cual es prácticamente inexistente, más allá de los procesos formales de asignación y seguimiento presupuestal. Mientras más disperso es el instrumental organizacional más grave es la debilidad del sistema de planificación.

Incompatibles estructuras de descentralización. Si bien la política es clara en cuanto a los principios de descentralización, esto no se traduce en forma uniforme y coherente en todas las instituciones del sector. Esto tiene un doble problema: aplazamiento en el proceso de las autonomías locales y falta de coherencia en el discurso público, que pregona la descentralización, al tiempo que mantiene esquemas centralizados. Esto impide el fortalecimiento de la demanda y crea muy grandes ineficiencias en la ejecución de la política.

Falta de control social. Concordante con el bajo desarrollo de la descentralización en la ejecución de la política pública, se presenta un control social muy precario. Al mantenerse la ejecución de acciones de claro sentido local, en las instancias nacionales, la capacidad de las comunidades para hacer control social se restringe dramáticamente.

Tendencia decreciente de recursos de inversión. Es claro que la inversión de recursos públicos de la nación no ha sido despreciable, lo cual no se compadece con los resultados obtenidos en el sector y que cuestionan grandemente la eficiencia del gasto público sectorial. Esta apreciación genérica, ya que no existen sólidos indicadores de impacto que permitan hacer una evaluación justa y profunda, han conducido a una tendencia grave de reducción de los recursos de inversión en las entidades del sector, no explicada por las crisis fiscales. Esto se ha traducido en una tendencia a orientar los recursos de inversión sectorial por fuera de la institucionalidad pública, ante una evidente desconfianza de los mismos gobiernos sobre las instituciones existentes.

Administración especial de recursos de crédito externo. El papel de la banca multilateral ha sido determinante en las áreas estratégicas de política, en la generalidad de los casos las operaciones con estos recursos entrañan la conformación de *unidades coordinadoras* que son instancias organizacionales que garantizan que la ejecución de los programas no se *enreda* por problemas atribuibles a la institucionalidad pública de los países. Normalmente estas unidades generan inflexibilidades en la gestión de las instituciones y un paralelismo técnico que ha debilitado, antes que fortalecido, la capacidad de las entidades, con lo cual se ve comprometida la sostenibilidad de dichos programas y, en muchos casos, pérdida de capacidad de planificación y articulación por parte de las instancias de definición de política. Es una regla que frente a la debilidad institucional local, priman las visiones estándar de la banca internacional, que se refuerza con el hecho de que los progra-

mas desarrollados por esta vía contribuyen a la debilidad institucional misma. La suma de las agendas de los organismos internacionales de financiamiento, atenta contra una agenda propia de país. La importancia de estas intervenciones de los organismos de cooperación técnica y financiera institucional radica en tres aportes claves: (1) fortalecimiento de la parte técnica de los proyectos y programas gracias a la participación de equipos especializados aportados por los bancos, (2) continuidad de los programas al estar amarrados a compromisos contractuales internacionales que son privilegiados por las autoridades económicas en las programaciones presupuestales y (3) una marcada tendencia a privilegiar estas fuentes de financiamiento para las áreas que se consideran prioritarias de la política pública, localizados en las áreas estratégicas. Estas consideraciones comprometen a la institucionalidad multilateral en los resultados de la gestión pública de los países, lo cual no está suficientemente evaluado.

Preario aprovechamiento de la experiencia acumulada. Otro de los efectos de las carencias de un sistema de planificación, seguimiento y evaluación de impacto, es la falta de sentido histórico y acumulativo de la rica experiencia sectorial. Los gobiernos de nuestro continente, han puesto en práctica múltiples instrumentos de política, de organización institucional, de sistemas de gestión pública y de organización sectorial, sin embargo esta experiencia es poco aprovechada, estudiada y utilizada para alimentar las nuevas estrategias. La raíz de este problema es la falta de visión de proceso en la política pública y la concepción de *desarrollo institucional* como algo natural en la evolución de las instituciones, la cual se ve afectada por diferentes manifestaciones de voluntarismo y cortoplacismo.

Inestabilidad y falta de continuidad en las orientaciones gerenciales. La falta de continuidad de estrategias, instrumentos, programas y acciones, constituye una restricción estructural básica del posible éxito institucional. La carencia de sistemas de planeación de metas, alcances y logros, que debería permitir establecer la permanencia de una estrategia, ha conducido a dejar truncos costosos procesos que requerían cruzar un umbral de cobertura o masa crítica para lograr efectos reales. Esta abundancia de proyectos inconclusos desgasta grandemente la capacidad de las instituciones, con el agravante de que su desmonte no ha estado acompañada de procesos de reconversión institucional y es común, encontrar equipos técnicos y funcionarios responsables de programas

paralizados o eliminados, con altos costos profesionales, de recursos humanos y de gasto público.

Debilidad de los Ministerios de Agricultura para coordinar y orientar. La compleja malla institucional es exigente con el órgano rector del sistema, el cual ha carecido de la fortaleza suficiente para enfrentar el tamaño de su responsabilidad. La naturaleza intersectorial que nace del sentido territorial y sectorial de la política de desarrollo rural, implica un mínimo nivel de coordinación y concurrencia con políticas públicas que escapan a la competencia de las organizaciones del sector. Esta coordinación es especialmente fuerte con (1) autoridades económicas (política macroeconómica), (2) autoridades sociales (política de infraestructura social) y (3) entidades responsables de la política de infraestructura física y productiva. La debilidad tradicional del sector se refleja en la debilidad de los Ministerios de Agricultura y de sus entidades, limitando su capacidad de coordinar acciones integrales de desarrollo del territorio rural y de los encadenamientos productivos rurales.

Este diagnóstico permite establecer la gravedad de la situación actual y la pertinencia y urgencia de emprender acciones que permitan recuperar la institucionalidad pública sobre la base de algunas consideraciones de política que deben ser suficientemente claras y precisas. (1) Es responsabilidad del Estado que las entidades públicas funcionen bien con eficiencia y transparencia. Esta precisión, de sentido común, es esencial ya que en la última década ha primado una idea errónea y grave para la política pública, que se basa en justificar la desaparición de las entidades por razones de corrupción, ineficiencia o ingobernabilidad. Si la política y las responsabilidades y funciones del Estado justifican la existencia de una organización pública, el Estado es responsable de que esta cumpla los principios de calidad en su gestión y no se puede declarar incapaz de lograrlo. (2) No se debe emprender un ajuste a las entidades públicas si no se parte de los ajustes a la institucionalidad en su conjunto, esto es, sin realizar los ajustes pertinentes en las reglas de juego, las normas y las políticas en las cuales se enmarca su desempeño. Esta propuesta de ajuste ha tratado de recalcar las necesidades de un ajuste institucional estructural. Cambios en las entidades, manteniendo los problemas estructurales de la política, no tendrían ningún sentido, por el contrario, significarían altos costos sociales y políticos. (3) En el ajuste de las entidades no se puede emprender el camino, aparentemente fácil, de *borrón y cuenta*

nueva, sino que se debe partir de definir un proceso inteligente de capitalización de las capacidades y recursos institucionales con que se cuenta en el momento actual. (4) El ajuste institucional debe considerarse como un proceso permanente de desarrollo institucional que debe establecer el tiempo y las acciones que lo hagan viable y sostenible.

Una nueva estructura funcional pública por procesos

En correspondencia con los principios planteados, debe considerarse una estructura para las organizaciones públicas que permita adecuar la oferta institucional a los principios de demanda por parte de empresarios y comunidades y a las funciones del Estado definidas en los capítulos anteriores.

Para ello se han identificado cinco tipos de procesos que albergan las funciones del Estado y que requieren de organizaciones públicas para su desarrollo. (1) organizaciones de definición de políticas y visión estratégica sectorial, (2) organizaciones para apoyo al mercado, la eficiencia productiva y la competitividad, (3) organizaciones de regulación, protección y administración para el uso sostenible de recursos naturales, (4) organizaciones de conocimiento para el desarrollo tecnológico y la transferencia de tecnología y (5) organizaciones para el desarrollo del territorio rural, el desarrollo empresarial campesino y el desarrollo social.

El fortalecimiento de estrategias de demanda, tal como se ha insistido en este documento, es un principio básico de la *nueva institucionalidad*. Se busca que las iniciativas de desarrollo productivo partan de las comunidades, asociaciones de empresarios o empresarios individuales y que los programas se ajusten a estas demandas, bajo condiciones y requisitos de organización y legitimidad en el acceso a los beneficios de dichos programas.

Organizaciones de definición de políticas y visión estratégica sectorial. Estas organizaciones son las responsables de la formulación y seguimiento de las políticas públicas para el sector rural. Tienen la función de generar las normas y reglas de juego que deben regir el comportamiento de los agentes públicos y privados, direccionar con visión de largo plazo su desarrollo, establecer metas, estrategias, programas, instrumentos de políticas, organizaciones y responsabilidades individualizadas de cada una, reglamentación de las normas, seguimiento y evaluación. Es el espacio de concertación política y define los lineamientos y directrices básicas.

Está conformado de la siguiente forma: (1) Parlamentos, quienes ha sido asignada la responsabilidad de la legislación, es la máxima instancia de decisión de las estrategias de política de Estado, donde se establecen los fundamentos jurídicos que dan sustento a la acción del Estado en el sector y que rigen el comportamiento de los agentes privados sectoriales, determina los recursos públicos que financian las políticas. (2) Los despachos presidenciales que tienen la responsabilidad de la conducción general del desarrollo y aplicación de las políticas de Estado a través de estrategias, programas, proyectos, instrumentos y organizaciones. Igualmente es el responsable de definir la forma como se ha de adelantar la política mediante planes generales de desarrollo con cobertura multisectorial y territorial. Actúa como la instancia máxima del ejecutivo en la definición de énfasis y prioridades de gobierno. (3) Para la coordinación de sus acciones y la articulación de políticas, los gobiernos cuentan con un Gabinete de Ministros que tiene funciones específicas frente a decisiones de interés nacional sectorial o transectorial y que se constituye en la instancia política de mayor rango al interior de los gobiernos nacionales. (4) Los ministerios de economía y finanzas o de planificación, responsables últimos de la política macroeconómica, incluyendo la asignación del gasto público, del seguimiento y evaluación de la gestión pública. Su papel es sobredeterminante de las políticas sectoriales y territoriales, constituyéndose en actor definitivo de una estrategia de desarrollo rural. (5) Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural entidades rectoras, política y técnicamente, de la formulación y ejecución de la política de gobierno y de Estado. Su responsabilidad cubre los temas de desarrollo económico sectorial y de desarrollo territorial rural. Se definen como una entidad de definición de políticas y no ejecutora. (6) Los Ministerios sectoriales que tienen responsabilidades especializadas en áreas determinantes de la política del sector rural, como son la política social, la productiva, la de comercio, la de infraestructura y la de justicia y defensa. La coordinación entre estas entidades, sujetas a sistemas de planificación privilegiadamente sectoriales, es un punto crítico para la aplicación de un enfoque territorial de política de desarrollo rural. (7) Finalmente están las organizaciones públicas de política en los entes territoriales que definen estrategias de desarrollo en sus jurisdicciones con políticas públicas propias. Lo conforman las corporaciones legislativas locales o provinciales.

Organizaciones para el mercado. El segundo grupo de organizaciones públicas está conformado por las entidades en las cuales participa el Estado y que tienen la responsabilidad y función de contribuir a la creación de condiciones de competitividad y eficiencia económica en el sector, mediante la garantía de existencia de sistemas que permitan el adecuado giro de los negocios en el sector rural. Básicamente se concentran en las áreas de comercialización y financiamiento. En la definición de estas entidades es necesario tener en consideración los argumentos planteados en cuanto al papel del Estado en la economía. Como se ha discutido, hoy se justifica su presencia por el hecho de que los mercados rurales, especialmente los agropecuarios, pesqueros y de servicios ambientales, son altamente imperfectos y tienen condiciones especiales de riesgo y vulnerabilidad.

En el área financiera se presentan esquemas como el siguiente: (1) En consideración a la necesidad de incrementar en forma importante el flujo de recursos de inversión privada en el sector, se debe dar prioridad a la creación de instancias que faciliten y promuevan el mercado de capitales. Para ello se han desarrollado experiencias exitosas en la creación de fondos de capital de riesgo, con la finalidad de financiar proyectos de inversión privada en calidad de aportes de capital, riesgo compartido y titularización de proyectos productivos que jalonan recursos de los mercados de capitales nacionales e internacionales. (2) Bancos rurales orientados como entidades financieras comerciales rentables cuya principal función es la de proveer recursos para las empresas rurales viables, eficientes y competitivas. Esto implica el replanteamiento de la vocación asistencial y de fomento que se le ha querido asignar a estas instituciones en abierta contradicción con los principios que rigen el sistema financiero. Los sistemas de financiamiento para fomento deberán ser manejados por fondos especializados y focalizados. La razón básica de la presencia del Estado en un banco rural es la de garantizar la disponibilidad de recursos de crédito en un momento en el que los altos riesgos sectoriales hacen que los intermediarios financieros privados no se interesen por participar en el mercado.

La segunda área de organizaciones públicas en apoyo a los mercados está constituida por entidades en el área de comercialización y apoyo al mercadeo. En esencia esta es una responsabilidad privada, excepto los apoyos subvencionados a pequeños productores, que se deberán manejar por el lado de fondos especializados. Será muy importante fortalecer los

procesos de comercialización en bolsa, particularmente lo relativo a contratos de cosecha, ventas a futuros y ruedas de negocios y consolidar estrategias que se han venido desarrollando como las alianzas productivas, los acuerdos de competitividad y las alianzas sectoriales.

Organizaciones para la regulación. Una de las más importantes funciones del Estado es la de la regulación de las actividades de privados en procura del cumplimiento de la responsabilidad de proteger los recursos naturales, la sanidad y los intereses de los consumidores. Temas como la sanidad animal y vegetal, bioseguridad, inocuidad de alimentos, protección al consumidor y la administración de los recursos naturales son centrales en la gestión pública. En este marco es necesario el mantenimiento y fortalecimiento de una institucionalidad pública con especialización en protección y regulación, apoyada en sistemas de acreditación de instituciones de investigación para el fortalecimiento y descentralización de sus funciones de investigación y control.

Organizaciones para el conocimiento, la ciencia y la tecnología. El punto de partida del análisis de las organizaciones requeridas para el adecuado desarrollo tecnológico es necesario considerar la importancia estratégica que tiene el conocimiento en la conformación de la sociedad del presente siglo. El conocimiento y el desarrollo tecnológico no están ligados únicamente al incremento del potencial económico por la vía de los incrementos en la productividad. El conocimiento está llamado a determinar la naturaleza y visión de la sociedad del futuro. Más aún cuando en el escenario globalizado actual los factores de competitividad están de terminados por la firmeza del proyecto nacional que acompañe al país. Si seremos una región moderna que sabe convivir con su sustrato rural o si nos basaremos en el uso sostenible de los recursos naturales, la definición de las estructuras sociales y productivas dependerán del conocimiento de nosotros mismos y de nuestra naturaleza, dependerán del conocimiento propio que podamos generar en las próximas décadas.

La clasificación del conocimiento de acuerdo con el tipo de problemas que atiende es una primera forma de abordar las responsabilidades de su generación. Aún cuando no es fácil establecer categorías precisas sobre el tipo de ciencia, es útil acercarnos a la clasificación de ciencias básicas, conocimiento estratégico y conocimiento científico y tecnológico aplicado a la producción y los procesos de extensión o adopción de in-

novaciones tecnológicas. En la medida en que se aproxima a una aplicación productiva individual, es decir en la medida en que es incorporable y apropiable individualmente como parte de una función específica de producción, el conocimiento científico pierde su sentido de bien público. Tal como se ha insistido, los bienes públicos son naturalmente responsabilidad del Estado, en cambio las aplicaciones apropiables son responsabilidad de los propios productores.

Con estas precisiones se define un esquema básico que establece que el Estado debe asumir la responsabilidad de generar los procesos de generación de conocimiento básico estratégico. El conocimiento de nuestra biodiversidad, la biotecnología que la puede aprovechar en forma sostenible, los conocimientos sobre los comportamientos sociales y sobre la economía, política y cultura son de naturaleza pública y por tal razón deben ser financiados y garantizados por el Estado. Por ello es necesario y urgente la revisión de la tendencia a reducir las inversiones públicas que viene haciendo el Estado en el sector. Ésta puede llegar a ser la más grave omisión de política estratégica de largo plazo para nuestros países.

La investigación aplicada tiene valor estratégico para productores individuales o agremiados, quienes tienen la responsabilidad de considerarla como una de las normales inversiones que tienen que cubrir dentro de su estructura de costos productivos. El esquema de financiamiento y la competencia para hacerlo está en manos de los productores asociados. Para ello es necesario reforzar el esquema de los centros de investigación privados, que son financiados en esencia con recursos provenientes de recursos corporativos.

En cuanto al proceso de adopción tecnológica, eslabón fundamental del proceso de innovación tecnológico, debe entenderse que los productores deben incorporarlos como parte normal del desarrollo de los proyectos productivos. El financiamiento de estos procesos de adopción tecnológica es responsabilidad de los productores, los cuales pueden ser subsidiados por el Estado, pero bajo la modalidad de que la adquisición se haga directamente por parte de los usuarios de un mercado fortalecido de servicios tecnológicos que, como se manifestó arriba, debe ser fortalecido y promovido.

De igual forma, el Estado debe garantizar el financiamiento de las investigaciones que tienen un sentido estratégico en términos de avanzar en la consolidación de la democracia económica ya mencionada, y que implica una preocupación por

cubrir las necesidades de quienes se encuentran en condiciones de marginalidad frente a los mercados tecnológicos.

Para la ejecución de la política de desarrollo tecnológico es necesario considerar la necesidad de consolidar el sistema de investigación pública – privada.. El esquema de articulación de esfuerzos privados con fondos públicos competitivos de financiamiento debe ser una estrategia a ser reforzada, pero, especialmente, adecuadamente financiada.

Un eslabón muy debilitado dentro del desarrollo tecnológico es el de su sistema de transferencia, el cual no se articula en forma eficiente, generando una restricción importante de acceso de productores a los paquetes tecnológicos desarrollados por los centros de investigación. Éste es un tema central en la problemática del sistema actual. Para la reflexión es necesario considerar que cada proceso investigativo tiene incluido en su definición misma un sentido de pertinencia que lo relaciona con el destino y usuario del conocimiento generado. La transferencia debe formar parte de la estrategia de investigación. Si se trata de investigación estratégica, el Estado, como *cliente* de este desarrollo innovativo, debe tener claro cómo lo incorpora en la definición de sus políticas. Sin embargo, la transferencia no es lo mismo que la extensión y la asistencia técnica, la cual debe estar cada vez más definida en términos de mercados de servicios tecnológicos, los cuales, para los productores en condiciones de marginalidad, deben ser subsidiados.

El sistema internacional es un componente de significativa importancia en el desarrollo tecnológico, en particular en relativo al conocimiento del trópico. Estas instituciones deben estar articuladas en el sistema y se deben definir agendas estratégicas compartidas por medio de alianzas y sistemas de cooperación técnica.

Organizaciones para el desarrollo de oportunidades y equidad. La responsabilidad del Estado por alcanzar un modelo de equidad para el sector es hoy una prioridad, en el marco de las crisis sociales y económicas que vive el medio rural, sin embargo, ésta es el área donde mayores debilidades presentan las organizaciones del sector, aquejadas por alta dispersión, bajo impacto y carencia de sistemas integrados de focalización y planeación. Es por ello que las mayores discusiones sobre la institucionalidad se planean en esta área.

La visión de desarrollo rural que se desprende del planteamiento territorial implica la acción comprometida del Estado en la creación de unas nuevas condiciones de acceso y oportunidades. Se requiere de una institucionalidad con capacidad

para articular las acciones de ejecución de política que busquen el desarrollo integral del sector rural y el fortalecimiento de la democracia económica. El mecanismo que se privilegia para este esquema es el de *fondos competitivos*, donde los beneficiarios, con acompañamiento, apliquen para acceder a los recursos y programas de acuerdo con sistemas claros de requisitos que permitan hacer focalización y enviar señales hacia la organización, la asociación, la eficiencia, la equidad y la simetría territorial.

El primer principio, que debe regir esta institucionalidad, es el de la democracia económica, como un desarrollo coherente de un modelo económico que busque la eficiencia económica, la equidad, el desarrollo del territorio y la *competitividad social*. La democracia económica parte del reconocimiento de la economía campesina, de pequeños y medianos empresarios agrícolas y no agrícolas, como estructuras productivas viables dentro de un esquema de economía abierta soportada en la libre empresa. La esencia de este principio es la inclusión de aquellos productores y trabajadores que no tienen las condiciones de gestionar autónomamente sus propias necesidades y desarrollar sus potencialidades por carencias de oportunidades. Se presupone que pequeños productores con una adecuada *dotación inicial de activos* tienen la capacidad de ingresar a dinámicas económicas competitivas, con altos niveles de posibilidades de éxito. Para que este proceso de inclusión sea posible se requiere de la intervención del Estado y el establecimiento de sistemas de subsidio y transferencias, sobre la idea clara de que es una ayuda temporal, luego de la cual el beneficiario debe estar en capacidad de jugar en un esquema abierto de economía de mercado, en el cual se beneficie de las inversiones no focalizadas del Estado y de una nueva economía rural. También se basa en el reconocimiento de que más que una estrategia compensatoria para poblaciones marginales, el apoyo a estas poblaciones significa una inversión que retribuye las externalidades positivas en cuanto a su contribución a la cohesión territorial y social que tienen los sistemas productivos campesinos.

El segundo criterio que se introduce en esta institucionalidad es la de clarificar el ciclo del proyecto productivo, como una forma de definir las estrategias de apoyo a la pequeña producción. Para la realización de cualquier proyecto productivo se reconocen tres etapas que requieren estrategias de aproximación. (1) El proceso de *preinversión* que incluye el diseño técnico del proyecto, el análisis de mercado, el estudio de las

alternativas tecnológicas, la programación financiera, la organización empresarial individual o asociativa, la capacitación y la programación del proyecto. Esta preinversión debe ser garantizada por medio de un subsidio directo a los beneficiarios, como condición previa al desarrollo y apoyo del proyecto productivo. La preinversión habilita a los productores para gestionar autónomamente su proyecto. (2) La segunda fase es la de *inversión*, la cual requiere de recursos para adquisición de insumos o bienes de capital. Esta inversión se debe hacer en forma compartida entre los productores con recursos propios y otras formas de financiamiento que, en este caso, deben ser subsidios directos y/o créditos de largo plazo o hipotecarios. (3) La tercera fase es la de desarrollo mismo del proyecto, el cual requiere *capital de trabajo*, el cual debe ser garantizado en los primeros ciclos de producción por condiciones especiales de crédito asistido, asociado y solidario. En las actuales condiciones de marginalidad, en las primeras etapas no sería soportable con sistemas de crédito extrabancario o comercial corriente.

Uno de los criterios básicos de esta estrategia de atención focalizada a pequeños productores es la consideración de que la economía rural es más que el sector agropecuario tradicional y que abre las posibilidades de elegibilidad de múltiples sectores productivos que incluye comercio, turismo, artesanía, agroindustria, transporte, servicios ambientales o servicios en general.

Otro principio que rige esta nueva institucionalidad es la concepción de que el desarrollo territorial es integral, que cubre un conjunto amplio de sectores sociales, económicos, de infraestructura y cultura. Que la responsabilidad de velar por el desarrollo del territorio implica la necesidad de concertar estrategias multisectoriales de coordinación pública y de apoyo a visiones integrales de desarrollo local y regional.

El fortalecimiento de estrategias de demanda, tal como se ha insistido, es un principio básico de la nueva institucionalidad. Se busca que las iniciativas de desarrollo productivo partan de las comunidades, asociaciones de empresarios o empresarios individuales y que los programas se ajusten a estas demandas, bajo condiciones y requisitos de organización y legitimidad en el acceso a los beneficios de dichos programas. El mecanismo que se privilegia para este esquema es el de *fondos competitivos*, donde los beneficiarios, con acompañamiento, apliquen para acceder a los recursos y programas de acuerdo con sistemas claros de requisitos que permitan

hacer focalización y enviar señales hacia la organización, la asociación, la eficiencia, la equidad y la simetría territorial.

La descentralización de la operación de la política es un principio básico, que se debe traducir en esquemas donde la focalización final, el seguimiento y control social, el acompañamiento y la negociación se haga en el nivel local. Dado que se tienen serias reservas sobre la capacidad institucional local, el fortalecimiento institucional territorial deberá ser una tarea básica complementaria de los programas de la institución.

Los objetivos de la nueva institucionalidad de desarrollo de equidad y oportunidades se pueden resumir de la siguiente forma: (1) Adelantar programas de reasignación de activos productivos a productores que estén en condiciones de restricciones de acceso a factores productivos como tierra, capital, tecnología o formación. Esto implica la aplicación de principios e instrumentos redistributivos con una visión integral. (2) Promover el desarrollo empresarial campesino como un factor estratégico de racionalización del potencial productivo del sector rural y factor de la equidad y justicia social. (3) Ejecutar las estrategias de combate a la pobreza rural por medio de estrategias de generación de oportunidades y desarrollo de las capacidades de las comunidades pobres, en el marco de una democracia económica que garantice el acceso a empleo productivo y a patrimonio empresarial para los pequeños productores excluidos de la dinámica económica formal. (4) Promover el desarrollo integral del territorio rural, apoyando el fortalecimiento institucional local y regional y promoviendo la coordinación y concurrencia de los servicios que ofrece el Estado a través de sus entidades sectoriales.

La nueva institucionalidad rural privilegia el uso y aplicación de instrumentos que han mostrado exitosos resultados en diferentes países de la región, entre los cuales vale la pena mencionar: (1) Reforma agraria, en cuanto a redistribución de tierras, titulación, regulación y promoción del mercado asistido de tierras, saneamiento de resguardos indígenas, ordenamiento territorial, fomento a la organización campesina y desarrollo de pequeños productores. (2) Sistema de financiamiento y asistencia para la preinversión en los proyectos de los pequeños productores a través de fondos para el financiamiento de la preinversión. (3) Desarrollo de una política de crédito asistido, alimentado por recursos públicos en fondos de crédito que cuenten con condiciones preferenciales, sistemas de acompañamiento, sistemas de crédito solidario, microcrédito y asistencia

técnica. (4) Programas de microempresa rural (5) Fondos de capital semilla para empresas (6) Fondos para adecuación de tierras para pequeña irrigación como apoyo a los procesos de inversión de los proyectos productivos. (7) Formación y fortalecimiento de organizaciones campesinas y comunidades y fortalecimiento institucional local.

ORGANIZACIONES DE ACOMPAÑAMIENTO

El tercer grupo de entidades que completan el mapa institucional del sector está conformado por las organizaciones internacionales que tienen una creciente importancia ante un escenario de apertura y globalización, marcado por la importancia de estrategias de integración regional y el multilateralismo.

Organismos de crédito. Ya se ha mencionado la importancia de la presencia y gestión de la banca multilateral en el desarrollo de estrategias estratégicas del sector. Es necesario reforzar el sistema de planificación sectorial de nuestras naciones en la búsqueda de incrementar la capacidad de articulación y negociación con la banca para poder contar con una agenda nacional propia y mitigar el grado de injerencia de los equipos técnicos de estas instituciones en la definición de prioridades nacionales. Es claro que si el país tiene prioridades establecidas y capacidad institucional para llevarlas a cabo, los bancos son excelentes socios, que aportan experiencia y capacidad técnica. Pero si esto no es así se produce una grave dispersión de acciones con un alto costo para la política sectorial, dado que se imponen las visiones parciales de los equipos negociadores de las agencias multilaterales.

Organismos de cooperación técnica internacional. Los organismos de cooperación técnica internacional prestan servicios de acompañamiento y asesoría en áreas especializadas. Estas instituciones tienen una amplia cobertura, entre las que se destacan el Fondo de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Pnuma, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Pnud, el Fondo Global Ambiental, Gef, el Fondo de las Naciones Unidas para la Población, el Programa de las Naciones Unidas para las Migraciones.

Pero sin duda la agencia de mayor importancia en la región ha sido el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, que ha venido acompañando el desarrollo del sector con una relación estrecha y permanente.

IMPLICACIONES DE POLÍTICA

La visión de Nueva Ruralidad, desarrollada en el presente documento, entraña mucho más que un cambio en los conceptos que subyacen a la visión territorial del desarrollo rural. Implica un redireccionamiento de enfoques y estrategias contenidas en las visiones predominantes de la política sectorial.

La propuesta parte de un diagnóstico en el cual se evidencia un distanciamiento entre la realidad del comportamiento y la esencia del mundo rural y las políticas que se están adelantando, así como de sus estrategias, instrumentos y arreglos institucionales vigentes en la mayoría de los nuestros países de la región. Contiene redefiniciones en aspectos fundamentales de los enfoques de desarrollo económico y social rural, al tiempo que recoge elementos provenientes de experiencias exitosas aplicadas por comunidades, empresarios y gobiernos que enfrentan los desafíos del desarrollo.

Una síntesis de los elementos claves del enfoque territorial del desarrollo rural, permite configurar un panorama renovado del mundo rural. Arriesgando una visión esquemática, estos puntos críticos se sintetizan en:

- i. Una nueva definición del objeto de política rural, entendiendo lo rural, como territorio, expresión de procesos históricos de construcción de sociedad, a partir de una base productiva dependiente de formas de aprovechamiento de los recursos naturales, de los cuales se desprende un proceso de localización de asentamientos humanos, relaciones económicas, instituciones, cultura, apropiación y pertenencia.
- ii. El territorio rural es multisectorial, con el predominio de la agricultura como actividad estructurante de la historia de los mapas de distribución espacial de la población y de la construcción de regiones, pero con-

- tando con una creciente diversificación económica, producto de procesos de consolidación de cadenas de valor agregado de la actividad agrícola, hacia la agroindustria y de la consolidación de sectores económicos secundarios y terciarios producto de las demandas agregadas de la población rural, en particular en el sector de los servicios.
- iii. El territorio rural incorpora formas diferentes de asentamientos humanos, poblaciones dispersas o concentradas, independientes de su tamaño, que mantienen una lógica articuladora de la economía, definida por el aprovechamiento de recursos naturales. No hay la dicotomía urbano-rural, ya que mientras existan concentraciones urbanas que tengan como base económica actividades vinculadas al aprovechamiento de los recursos naturales o que su esencia sea la de prestar servicios a su entorno rural, son consideradas como integrantes de un territorio rural.
 - iv. La definición de lo rural, como territorio, no implica un desconocimiento o rechazo de las políticas sectoriales, al contrario, las reconoce pero les asigna un papel subsidiario de la visión territorial.
 - v. La construcción de regiones, sus jerarquías, redes urbanas, desarrollos de infraestructura, redes institucionales, culturas y formas de organización política, han configurado la geografía de nuestros países y constituyen el marco de la política de desarrollo territorial rural.
 - vi. El desarrollo del territorio rural tiene una alta dependencia del comportamiento armónico y equilibrado de diversas dimensiones de orden económico, ambiental, político, social y cultural, que requiere una política integral, de la cual nace la necesidad de atenuar la predominancia del componente económico productivo como eje exclusivo de una política de desarrollo rural.
 - vii. La economía rural aparece como una función resultante, o envolvente, de un conjunto de funciones de producción sectoriales y subsectoriales, con altas interdependencias en los mercados de factores productivos, especialmente de los mercados laborales.
 - viii. La comprensión del territorio como unidad de trabajo, permite la incorporación más clara de los aspectos medioambientales en modelos de interdependencia con los procesos productivos sectoriales. Esta es una de las

más importantes conclusiones de la relación suelo-recursos naturales-aprovechamiento que permite entender y gestionar más eficientemente la relación económica de las estrategias ambientales con los sistemas productivos, particularmente con la agricultura.

- ix. En esta relación se destaca la consideración a los servicios ambientales como un espacio de intersección entre la producción económica del territorio y la sostenibilidad, permitiendo incorporar funciones de producción de dichos servicios, como parte importante de las funciones de producción del territorio.
- x. Esta consideración conduce a la necesidad de ampliar el conocimiento de la economía del territorio, particularmente de la microeconomía territorial y de la microeconomía ambiental. Aspectos como los procesos de conformación de clusters, encadenamientos, economías de escala, economías de aglomeración, complementariedades sectoriales, mercados de factores, mercados locales y regionales, diversificación del ingreso, entre otros, requieren de un esfuerzo de cuantificación e interpretación que supere los grandes vacíos de evaluación existentes, para construir una base para políticas públicas más eficaces y comprensivas de las verdaderas dinámicas de la economía territorial, regional y rural.
- xi. La eficiencia económica rural y sus implicaciones, productividad, rentabilidad y competitividad, se optimizan al considerar el territorio como base productiva rural de forma mucho mayor que en las consideraciones sectoriales. De la definición de interdependencias sectoriales en el territorio, se desprende una conclusión clave para la viabilidad rural, consistente en que la competitividad de territorio es más que las competitividades de los sectores que abarca.
- xii. El escenario de integración comercial internacional, ha girado alrededor del sector agrícola, pero se abren hoy otras preocupaciones que formarán parte de los nuevos esquemas de negociación comercial, que tienen su origen y efecto en el territorio, antes que en el sector agropecuario. Estos nuevos temas tienen una mejor comprensión al ser referidos al territorio y sus interrelaciones entre sectores económicos y dimensiones del desarrollo.

- xiii. De igual forma se advierte la importancia de darle mayor integralidad a los procesos de negociación internacionales en asuntos medioambientales, como componente estratégico de las condiciones de desarrollo de los territorios rurales. Cada vez será más difícil y costoso mantener agendas separadas de los temas comerciales agrícolas y los temas relativos al desarrollo sostenible.
- xiv. Como consecuencia de las relaciones territoriales, articuladas alrededor del aprovechamiento de recursos naturales, esencia del nuevo enfoque territorial, se evidencia un nuevo requerimiento de innovación y desarrollo de conocimiento y tecnología, como factor crítico de las nuevas funciones de competitividad. Se abre un espectro mucho más amplio de innovación que supera el mero desarrollo tecnológico agrícola.
- xv. El viejo dilema entre el desarrollo sectorial, agrícola, y el desarrollo rural, entendido en la tradición como desarrollo social, es claramente superada en la visión territorial ya que el sentido multidimensional incorpora funcionalmente el desarrollo y competitividad económica del territorio, con la optimización del uso de los factores productivos disponibles en el territorio y no los exclusivamente relacionados con el sector agrícola. En otros términos, el desarrollo humano de la población rural es un tema inherente a la economía del territorio, antes que a la economía de un sector particular, el agrícola por ejemplo.
- xvi. La pobreza no es un problema de los individuos agobiados por ella, es un problema de ineficiencia social, es un problema del colectivo, reflejado en los territorios donde se genera y reproduce. El imperativo de equidad no tiene sustituto alguno en otros logros del desarrollo. Igual consideración es aplicable a la equidad de género, como un objetivo inseparable de la eficacia de desarrollo del territorio.
- xvii. Las estrategias de alivio o mitigación de la pobreza de las poblaciones que la padecen han conducido a la búsqueda de soluciones fuera del sector agrícola, ya sea vía migración, empleo no agrícola o diversificación de los espacios laborales, en tanto que las políticas públicas al respecto, siguen mayoritariamente concentradas en la agricultura.

- xviii. El territorio ofrece posibilidades variadas de modelos y sistemas productivos, como expresión de su diversificación y de la integración de mercados, que determinan un portafolio muy amplio de alternativas de inversión productiva y de formas de organización empresarial y laboral. El empleo rural no agrícola es una expresión de estas posibilidades. Esto significa que las estrategias de desarrollo económico son cada vez menos agrícolas, sin que el sector haya perdido o se prevea que pierda su papel articulador de la territorialidad rural.
- xix. El territorio rural comprende dos ejes económicos que lo cruzan y articulan su desempeño y que deben orientar su política. Uno de orden sectorial, que involucra las cadenas productivas, bajo la visión de encadenamientos de valor agregado en modelos agroproductivos que incluyen los sectores agroindustriales, comerciales y de servicios a la producción, bajo el concepto de agricultura ampliada, así como modelos de cadenas de servicios turísticos, o de servicios ambientales. Otro eje de orden territorial, que comprende las dinámicas de integración, complementariedad y diversificación, propias de modelos de economía territorial, que se basan en procesos de racionalización del empleo y aprovechamiento conjunto de los factores productivos disponibles en un espacio determinado, definiendo como unidad económica a dichos espacios económicos, los cuales dependen de las ventajas de entorno (infraestructura, instituciones, seguridad, dotación de recursos humanos o físicos) que ofrecen a las firmas allí localizadas. Si en el primer eje el centro de atención de la política de desarrollo económico es la capacidad de articulación de eslabones de la cadena productiva y economías de escala, en el segundo la atención se concentra en las economías de aglomeración.
- xx. La eficiencia y competitividad privada, es decir la relativa a las empresas rurales o individuos, es la consecuencia de las condiciones de desarrollo y eficiencia de estos dos ejes económicos en el territorio. Son notorios los vacíos existentes en las políticas públicas rurales de nuestra región, en materia de análisis, conocimiento y formulación de estrategias claras en lo referente a las economías de aglomeración y ventajas comparativas del territorio.

- xxi. Nuevamente, aparecen evidentes, los requerimientos de innovación y desarrollo tecnológico, así como información, que se generan en este modelo de desarrollo territorial, toda vez que es el conocimiento y su capacidad innovadora la que puede entretejer una economía de territorio eficiente.
- xxii. La economía ambiental, la valoración de los recursos naturales, la consideración de las deseconomías por degradación o agotamiento de recursos, las potencialidades de los servicios ambientales, se convierten en factores claves y, a su vez, críticos de los modelos de economía del territorio rural. La lentitud en incorporar estos elementos a las funciones de desarrollo económico y social rural han tenido graves consecuencias expresadas en una grave subvaloración de la importancia del medio rural en las economías nacionales de nuestra región.
- xxiii. Cualquier actividad productiva genera externalidades positivas o negativas. Es decir, genera efectos que van más allá de la producción de los bienes y servicios propios que produce. La hipótesis central de la significación estratégica de la economía rural es que la producción rural, agrícola o no, genera externalidades mayores que otros sectores de la economía. Este hecho refleja en las consideraciones de multifuncionalidad defendidos por Europa, en las cuales se sustenta un complejo sistema de subsidios e intervenciones públicas. La razón básica que explica este privilegio a las externalidades de la producción rural, se desprende de su carácter doble carácter sectorial y territorial.
- xxiv. La economía rural aporta a la sociedad un conjunto de beneficios valorados, al menos políticamente. Adicional a la producción de alimentos o servicios, el territorio rural y sus sistemas productivos o sus condiciones de eficiencia económica, genera sostenibilidad ambiental, cohesión territorial, cohesión social, preservación de cultura y paisaje o equidad regional, entre otros efectos deseados por la sociedad, no solo local rural, sino nacional y global. Estos beneficios generan satisfacciones que hacen que la sociedad en su conjunto esté interesada en que se mantengan.
- xxv. Los mercados no reflejan en los precios y en los ingresos de los productores rurales tales beneficios. Mecanismos como los sellos de origen, de calidad, ecológicos

o de equidad social, son ejemplos de mecanismos que han ido internalizando dichas externalidades en el precio del producto. Sin embargo una porción grande de ellos no son posibles de incorporar en las funciones privadas de producción, generando un espacio que ha justificado la intervención pública para intervenir o subvencionar dichos mercados.

- xxvi. La diferencia entre los precios de mercado de los productos o servicios rurales, que reflejan las preferencias de los consumidores por el bien o servicio en sí mismo, y los precios que en teoría deberían pagar por estos más los beneficios extras mencionados, determinan un sobre precio social, para llegar a un precio de eficiencia económica. Esta condición establece que las rentabilidades privadas, basadas en la primera parte de la remuneración de la producción, están subestimando el potencial de rentabilidad de los territorios que alberga dicha producción. En la medida que se reconozca el precio de eficiencia, producto más beneficios sociales extras, se puede hablar de la rentabilidad social.
- xxvii. De esta forma, se puede establecer que el desarrollo rural estará determinado por la rentabilidad y competitividad privada de los agentes privados que operan en una economía y la rentabilidad social de dicha actividad, como un resultado de su carácter territorial. Así se establece que la eficiencia económica rural depende de la competitividad social de sus territorios, que incorpora la competitividad privada, producto de una actividad productiva eficiente, y de la competitividad social, producto de la generación de beneficios sociales extras de los territorios donde esta actividad económica tiene lugar.
- xxviii. Esta visión de competitividad social, resultado del enfoque de territorio de la ruralidad, impone significativas condiciones a las estrategias de política pública para el sector. Implica la necesidad de brindar mayor atención a la generación de condiciones de competitividad estructural y de cuidado a las economías y deseconomías de aglomeración, como sustento de la política de desarrollo económico y social rural. Implica una revisión de las estrategias y esquemas de negociación internacional, que deberán incluir consideraciones sobre las porciones de externalidades positivas que el sector rural de nuestros países aporta a la sociedad global y

- los mecanismos para su compensación. Replantea fundamentos del comercio justo y aporta mecanismos para valorar económicamente con mayor claridad, los temas del desarrollo sostenible.
- xxxix. Las implicaciones políticas e institucionales de una visión territorial del desarrollo rural son profundas y complejas. Las décadas recientes han mostrado una transición importante en las reglas de juego y en las organizaciones que conforman el espacio institucional rural. Desde los ajustes estructurales de nivel macro, hasta las reformas a los mecanismos de participación, a nivel micro, se ha dado un proceso de cambio imperfecto que ha conducido a una gran fragilidad institucional y a un Estado remanente que no ha podido completar la transición, con altos costos para el sector.
- xxxx. Existe una tendencia reformista de alcances mucho mayores que lo rural. Las instituciones se están ajustando por presión de las grandes fuerzas generadas por los cambios tecnológicos, políticos y económicos mundiales. Las relaciones entre Estado y sociedad civil y entre distintos ámbitos territoriales, desde lo local hasta lo global, se están redefiniendo en procesos políticos no siempre asumidos concientemente por nuestros países y sometidos a fuertes presiones internacionales, que han llegado a poner en entredicho los principios de soberanía política y económica y establecido nuevos escenarios y esquemas de dependencia.
- xxxixi. En lo referente a la institucionalidad del sector rural, estos procesos se han traducido en una crisis y ajuste drástico del papel tradicional del Estado nacional en un proceso de cesión de responsabilidades, funciones y competencias hacia mayor autonomía de lo local y de lo privado, hacia la desregulación y hacia la integración internacional. Sobre el territorio se están dando, aún con enormes precariedades, procesos de descentralización y procesos de integración internacional y globalización. En lo referente a la relación Estado-sociedad, se están produciendo procesos intensos de privatización y participación que cambian significativamente las relaciones público-privadas.
- xxxixii. Este panorama establece prioridades de cambio institucional, que llama a concentrar los esfuerzos en el fortalecimiento de las estrategias de ajuste a las instituciones nacionales, en la cooperación local, en los pro-

cesos de integración regional internacional y en procesos de cooperación global, como escenarios en los cuales se condensan los más importantes intereses del sector rural.

- xxxiii. Una nueva institucionalidad rural debe permitir: (1) Desarrollar el principio de participación, cooperación y autonomía de los agentes privados y comunitarios como desarrollo del principio de demanda que busca incrementar en forma real el protagonismo de los agentes privados y comunitarios en la construcción de una sociedad rural más eficiente, equitativa, estable y sostenible. (2) Ganar gobernabilidad en las instituciones que rigen el esquema de organización de la sociedad rural, traducida en capacidad para enfrentar los desafíos del desarrollo, del progreso, del bienestar y de la libertad. (3) Elevar la eficiencia del gasto público, permitiendo que los recursos públicos, tengan el mayor impacto y sean multiplicadores que apalanquen la movilización de los recursos de la sociedad en la empresa común de construir dinámicas socio-económicas que permitan cumplir con el sueño de sociedad rural que tienen los hombres y mujeres del campo y la sociedad en general. (4) Reducir los costos de transacción e ineficiencias generales del sistema que consumen en forma improductiva porciones gigantescas de los recursos escasos de la sociedad rural, como resultado de falta de orientación, redundancia de acciones, falta de transparencia, incapacidad institucional y estructuras excluyentes. (5) Fortalecer la capacidad de la institucionalidad para asumir la transición política y económica a la cual se encuentra enfrentada la sociedad rural en el actual momento. (6) Mejorar la calidad del Estado y enfrentar sus ineficiencias sobre el principio irrenunciable de corregir las imperfecciones, antes que acabar con las instituciones (7) Construir nuevas organizaciones para la oferta y demanda de políticas públicas. (8) En correspondencia con los principios y estrategias definidos es necesario concebir organizaciones en el sector rural, bajo los principios de creación de legitimidad política y eficiencia económica que se traduzcan en gobernabilidad y transparencia para una sociedad informada y comprometida, consciente de que forma parte de ella y que su gestión es tan importante, o más, que la del Estado mismo. (9) El principio básico es la nece-

- alidad de reforzar la demanda de políticas públicas, es decir, dar un mucho mayor protagonismo a los actores de la sociedad, comunidades y empresarios, en particular, y la redefinición de estrategias que permitan que la oferta, por parte del Estado, adquiera flexibilidad y compromiso con la naturaleza y condiciones de dicha demanda.
- xxxiv. Se impone una visión de política pública que privilegie la demanda, la iniciativa comunitaria y empresarial, el combate decidido a mecanismos que incentiven el rentismo de grupos de poder e interés que se han beneficiado de rentas públicas sin compensación social, o del asistencialismo que ha limitado el desarrollo de capacidades y autonomía. La participación no es suficiente para garantizar el desarrollo del potencial creador e innovador de la sociedad y se abren nuevos requerimientos para la cooperación, como socios del desarrollo, de todos los agentes que intervienen en el desarrollo rural. En un mercado de políticas públicas debemos avanzar en el conocimiento de la microeconomía pública y de la economía institucional. En síntesis, es imperativo profundizar en las reformas que buscan sustentar el desarrollo en la iniciativa de las sociedades y agentes económicos del territorio rural, antes que en las visiones directivas y centralistas que aún prevalecen en los esquemas institucionales del sector.
- xxxv. El fortalecimiento institucional debe comprender, en primera instancia, la generación de capacidades de las organizaciones de las comunidades y empresarios y otras formas de la sociedad civil. Igualmente se hace necesario emprender estrategias de transición para racionalizar los procesos de transferencia de responsabilidades a las entidades territoriales, con énfasis en las localidades y municipalidades.
- xxxvi. El territorio rural requiere de una mayor presencia de agentes privados que presten servicios para el desarrollo de capacidades locales. Procesos de formación de recurso humano, transferencia tecnológica, apoyo a procesos de preinversión y generación de otros bienes públicos, se ven privilegiados por modelos de apoyo y subsidio a la demanda, materializando al iniciativa privada.
- xxxvii. Finalmente, se reconoce como esencia de la visión territorial, la importancia de los procesos políticos que la

soportan. Las transformaciones institucionales mencionadas no se restringen a recomendaciones de eficiencia técnica institucional. Incluyen procesos de cambio de la estructura de poder de la sociedad rural, de las instancias nacionales y de los arreglos de dependencia internacionales. Estos procesos políticos deben estar basados en el fortalecimiento y preservación de las corrientes democratizadoras que acompañan las reivindicaciones del mundo rural. Esta democracia se ha de sustentar en un desarrollo y fortalecimiento de la ciudadanía activa, que dé legitimidad a las nuevas instituciones locales, nacionales e internacionales, lo que significa el desarrollo de una ciudadanía local, nacional y global, como una verdadera empresa de construcción de sociedad rural.

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS, Salvador. *"Perspectivas del desarrollo económico en el marco de la mundialización económica"*. Ponencia presentada al Seminario sobre: "Cambios, realidades y perspectivas en el tema: población, territorio y economías rurales", Ciudad de Panamá, del 20 al 23 de septiembre del 2000. Foro de directores de Proyectos Financiados por la Comunidad Europea en América Central.

BEJARANO, J.A. *"Un marco institucional para la gestión del medio ambiente y para la sostenibilidad agrícola"*. En: "Agricultura, Medio Ambiente y Población Rural en América Latina". L.G. Reza y R.G. Echeverría (eds.). BID, Washington, 1998.

BERDEGUÉ, REARDON, ESCOBAR. "Empleo Rural no agrícola en América Latina y el Caribe". BID. 2000

CASTRO H., Guillermo. *"Naturaleza y sociedad en la historia de América Latina"*. Editorial CELA. Panamá, 1996.

CEPAL. *"La brecha de la equidad: una segunda evaluación"*. Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social. Santiago de Chile, 15 al 17 de mayo 2000.

CEPAL – GTZ. *"Desarrollo económico y descentralización: aproximación a un marco conceptual"*. Proyecto CEPAL/GTZ "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina". Santiago de Chile, 2000.

De JANVRY, Alain y SADOULET, Elisabeth. *"Pobreza Rural y Diseño de estrategias de Desarrollo Rural"*. Documento presentado en la Junta Interamericana de Agricultura, IICA. Salvador de Bahía, 1999.

ECHEVERRI, Rafael, *“Colombia en transición: una visión desde lo rural”*, Tercer Mundo Editores, IICA, 1998

ECHEVERRÍA, R.G. 2000. Opciones para reducir la pobreza rural en América, Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL, Abril: 147-160, Santiago de Chile.

ECHEVERRÍA, R.G. 2001. Opciones de inversión en la economía rural. In: Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y el Caribe, Capítulo 7, R.G. Echeverría (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

ESPINAL, Carlos F. *“La Competitividad de las Cadenas Agroindustriales: un asunto de cooperación público-privada”*. IICA, 1999

FALCK, Mayra. *“Territorio se escribe con T”*. Ponencia presentada al Seminario sobre: “Cambios, realidades y perspectivas en el tema: población, territorio y economías rurales”, Ciudad de Panamá, del 20 al 23 de septiembre del 2000. Foro de directores de Proyectos Financiados por la Comunidad Europea en América Central.

HAUBERT, Maxime. *“Los modelos de desarrollo y crecimiento económico y los procesos de desarrollo rural”*. Ponencia presentada al Seminario sobre: “Cambios, realidades y perspectivas en el tema: población, territorio y economías rurales”, Ciudad de Panamá, del 20 al 23 de septiembre del 2000. Foro de directores de Proyectos Financiados por la Comunidad Europea en América Central.

HOPKINS, Raul. *“Tendencias en la Agricultura Latinoamericana y el rol del FIDA”*. Trabajo presentado en el Taller sobre Experiencias, Políticas e Instrumentos de Desarrollo Rural en los Países Latinos de Europa y América, Alcalá de Henares, España, octubre 2000.

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). *“Nueva Ruralidad”*, Serie Documentos Conceptuales, San José, Costa Rica, marzo 2000.

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). *“Género y Nueva Ruralidad”*, Serie Documentos Pedagógicos, 001, San José, Costa Rica, septiembre 2000.

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). *“Género y Nueva Ruralidad, Proceso en construcción”*,

Serie Documentos Pedagógicos, 002, San José, Costa Rica, septiembre 2000.

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). “*Nueva Ruralidad*”, Serie Documentos Pedagógicos, 003, San José, Costa Rica, septiembre 2000.

ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social). “*La reestructuración de los espacios nacionales*”. Santiago de Chile, septiembre 2000.

OCAMPO, José A. “*Retomar la Agenda del desarrollo*”. Ensayo presentado en el panel de la reunión anual de la American Economic Association, “*Toward a post-Washington Consensus on Development and Security*”. New Orleans, 5 a 7 de enero 2001.

_____. “*Agricultura y desarrollo rural en América Latina: tendencias, estrategias, hipótesis*”. CEPAL, Santiago de Chile, 1998.

PIÑEIRO, Martín. 2001. Opciones de inversión en la economía rural. In: *Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y el Caribe*, R.G. Echeverría (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

PIÑEIRO, MARTINEZ NOGUEIRA, TRIGO, TORRES, MANCIANA y ECHEVERRIA. “*La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional*”. BID. Washington, 1999.

REARDON, T. y BARRETT. “*Agroindustrialization, Globalization, and International Development: an overview of issues, patterns and determinants*”. *Agricultural Economics*. 2000.

