

ICA
13
1

07000000



**DÉCIMA REUNIÓN ORDINARIA DE LA JUNTA INTERAMERICANA
DE AGRICULTURA**

Opciones de Inversión en el **TERCER FORO MINISTERIAL** de
Agric. de América Latina y el Caribe

Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo

Opciones de Inversión en la Economía Rural de América Latina y el Caribe

Primer Borrador, febrero 1999

**Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Desarrollo Sostenible**

Elaborado por el equipo técnico responsable del Banco de Desarrollo Interamericano. "Opciones de Inversión en la Economía Rural de América Latina y el Caribe" es un producto de la División de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo. Copyright © Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. Todos los derechos reservados. No se permite la explotación económica ni la transformación de esta obra. Queda permitida la impresión en su totalidad.

Elaborado por el equipo técnico responsable del Banco de Desarrollo Interamericano. "Opciones de Inversión en la Economía Rural de América Latina y el Caribe" es un producto de la División de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo. Copyright © Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. Todos los derechos reservados. No se permite la explotación económica ni la transformación de esta obra. Queda permitida la impresión en su totalidad.

Primer Borrador: Octubre 1999

HCA
E13
21

00002679

Opciones de Inversión en la Economía Rural de América Latina y el Caribe

Departamento de Desarrollo Sostenible

Banco Interamericano de Desarrollo

Primer Borrador: Octubre 1999

Documento de trabajo resumen preparado por Ruben G. Echeverría con base en: "Opciones estratégicas para el desarrollo de la economía rural en América Latina y el Caribe" (presentado en la Decimonovena Reunión Ordinaria del Comité Ejecutivo del IICA, San José, Costa Rica, 30 de Julio de 1999); "Estrategia para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe" (BID 1998a); "Estrategia para el desarrollo del sector agroalimentario en América Latina y el Caribe" (BID 1999); "La nueva visión de la ruralidad en América" (IICA 1999); estudios de RIMISP, REDCAPA, FAO, GTZ, IFPRI, CEPAL, FIDA, y Banco Mundial.

Se agradecen los comentarios de Alain de Janvry, Martine Dirven, Helmut Eger, Gemán Escobar, Edgardo Moscardi y Clara Solís. Las opiniones y conclusiones incluidas en el trabajo no representan (necesariamente) las políticas de las organizaciones mencionadas en el mismo.



INDICE

Opciones de Inversión en la Economía Rural de América Latina y el Caribe.....	4
<i>El contexto de la pobreza rural</i>	4
<i>El contexto del sector agroalimentario</i>	5
<i>Lecciones aprendidas: hacia un nuevo enfoque de desarrollo rural</i>	6
<i>La necesidad de un nuevo enfoque</i>	8
<i>Áreas prioritarias de inversión</i>	9
• Consolidación de los programas de reforma.....	9
• Modernización del sector público.....	9
• Promoción de actividades productivas rurales no-agrícolas.....	12
• Desarrollo de mercados de tierras.....	12
• Desarrollo de mercados financieros.....	13
• Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.....	13
• Infraestructura y calidad de vida rural.....	15
• Los recursos humanos y la capacitación para mejorar la inserción laboral y los ingresos.....	16
<i>Plan de acción</i>	17

[The text in this section is extremely faint and illegible. It appears to be a list or a series of entries, possibly containing names and dates, but the specific details cannot be discerned.]

Opciones de Inversión en la Economía Rural de América Latina y el Caribe

El objetivo de este documento es resumir los elementos de una agenda de trabajo del Banco en el ámbito rural. Se trata de una agenda en elaboración, construida con una visión amplia y multisectorial de la economía rural abarcando los sectores sociales, ambientales, agroalimentarios, financieros, y de infraestructura básica. El trabajo pretende generar consenso sobre los asuntos críticos para el desarrollo sostenible del ámbito rural, basado en la integración de acciones que complementan diversas áreas del Banco. Si bien la reducción de la pobreza rural y el desarrollo sostenible del sector agroalimentario podrían verse como estrategias diferenciadas, con políticas e instrumentos particulares para cada caso, se enfatiza la necesidad de trabajar sobre lo rural con un enfoque territorial e integrador donde las distintas acciones se refuerzan mutuamente.

El contexto de la pobreza rural

El contexto rural de América Latina y el Caribe muestra una gran heterogeneidad y una grave situación de pobreza, lo que constituye un gran desafío social y político para los países de la región, incluyendo las ramificaciones con fenómenos de violencia rural, la producción y comercialización de cultivos ilícitos, y la inseguridad en la tenencia de la tierra. En la mayoría de los países de la región la pobreza rural ha disminuido, en términos relativos, muy levemente durante la década de los 90. Entre 1994 y 1997 el porcentaje de hogares en situación de pobreza en la región disminuyó de 38% a 36%, la pobreza rural disminuyó de 56% a 54% y la indigencia rural se redujo de 34% a 31%; cifras similares o superiores a las registradas en 1980 (Cuadro 1).

Cuadro 1: Magnitud de la pobreza e indigencia en América Latina (% de hogares), 1980-97

	Pobres			Indigentes		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	35	58	18	12	34
1994	38	32	56	16	11	34
1997	36	30	54	15	10	31

Cuadro 2: Magnitud de la pobreza e indigencia en América Latina (en millones), 1980-97

	Pobres			Indigentes		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1980	135,9	62,9	73,0	62,4	22,5	39,9
1990	200,2	121,7	78,5	93,4	45,0	48,4
1994	201,5	125,9	75,6	91,6	44,3	47,4
1997	204,0	125,8	78,2	89,8	42,7	47,0

Fuente: CEPAL (Informe Anual 1999). Notas: línea de pobreza definida en relación al ingreso inadecuado para alcanzar requisitos diarios nutricionales y otras necesidades básicas (higiene, vestimenta, educación y transporte). Línea de extrema pobreza (indigencia) definida en relación al ingreso inadecuado para satisfacer requisitos nutricionales mínimos diarios. Los indicadores de pobreza incluyen a la población en situación de indigencia. El análisis incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

Desde principios de los años noventa, por primera vez los pobres urbanos (principalmente mujeres jefas de hogar, padres con poca o nula educación formal y jóvenes sin trabajo) son más numerosos que los pobres rurales, estimándose que los primeros alcanzaban los 126 millones mientras los segundos se aproximaban a los 78 millones de personas (*Cuadro 2*). Asimismo, la disminución del porcentaje de hogares rurales en situación de pobreza no logró evitar que aumentara la población afectada. Una proporción del creciente número de pobres en las ciudades tiene origen rural inmediato o reciente.

La mayor parte de los pobres rurales son pequeños agricultores (aproximadamente dos tercios del total, o 52 millones), mientras que los pobladores rurales sin tierra y los grupos indígenas representarían el 30% y el 3% respectivamente (24 y 2 millones). Según diversas estimaciones, aproximadamente un tercio de los pequeños agricultores en condiciones de pobreza son minifundistas con limitadas posibilidades de resolver su situación a través del desarrollo agropecuario. Esto significa que más del 40% de los pobres rurales tienen nulo o limitado acceso a recursos productivos para la generación de ingresos suficientes a través de la producción agrícola propia. Esta situación adquiere mayor relevancia tomando en cuenta que (salvo una improbable redistribución masiva de tierras) el grupo de pobres rurales con escaso potencial agropecuario aumentará más que aquel con acceso a recursos suficientes. La relativa marginación del mercado y la producción para la autosubsistencia como mecanismos de supervivencia para estos sectores proyecta una situación de poca movilidad para superar las condiciones de pobreza.

En general, la población rural en condiciones de pobreza se enfrenta con: (i) pocas oportunidades de empleo productivo; (ii) nutrición insuficiente, mala salud y falta de servicios educacionales; y (iii) niveles insuficientes de organización para negociar efectivamente en favor de sus intereses. En el caso de los países más urbanizados de la región, los procesos migratorios campo-ciudad empiezan a declinar, mientras que en muchos otros países en donde la población rural alcanza porcentajes superiores a 25% del total existen todavía altas tasas de migración. Asimismo, el ingreso no agrícola es cada vez más significativo en el ingreso rural total, llegando a valores cercanos al 50% en muchos países de la región. Cabe destacar la situación de pobreza rural en zonas indígenas y en familias de mayor edad o donde el hogar está encabezado por una mujer. Aproximadamente el 80% de la población indígena de la región se encuentra en situación de pobreza. En muchos casos, las comunidades indígenas subsisten en las tierras más frágiles de la región, en zonas aisladas, con bajo potencial agrícola y pocas opciones de empleo no agrícola, muchas de éstas próximas, y en muchos casos dentro de áreas protegidas.

El contexto del sector agroalimentario

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.

Los procesos de reforma económica iniciados en la década pasada, unidos a la globalización de los mercados mundiales le han dado una nueva dinámica a la inserción de la región en la economía mundial basada en las transformaciones productivas del sector agroalimentario y las nuevas oportunidades que dicha producción tiene en el comercio internacional. En este sentido, 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.



Esta progresiva evolución hacia una mayor competitividad se traduce en crecientes esfuerzos para aumentar productividad y calidad, reduciendo simultáneamente costos. La expansión de las escalas de producción (particularmente en cereales, carnes, frutas, oleaginosas y azúcar) y los procesos de mecanización y automatización simultáneos, afectan la ocupación rural y los mercados de la tierra, como se aprecia hoy en día en los países del MERCOSUR y en el norte de México. Los precios relativamente menores de la tierra y la fuerza de trabajo, en conjunto con la ampliación de los mercados integrados, en la medida que exista estabilidad política y un escenario macroeconómico favorable, atraen la inversión privada y la presencia de compañías multinacionales de agronegocios, incentivando la concentración-diversificación del comercio y la agroindustria. Esta evolución ha ido acompañada en muchos casos (Brasil, Argentina, México, Chile) por la formación de *joint-ventures* con inversionistas locales de ámbitos agrícolas y no agrícolas, así como por la fusión y concentración de empresas nacionales.

Como consecuencia de los cambios mencionados, en algunas regiones comienza a surgir una agricultura más tecnificada, más articulada con la agroindustria y más orientada al mercado internacional. Estas transformaciones son necesarias para lograr una mayor especialización productiva y una mayor eficiencia económica. Al mismo tiempo, la existencia de niveles muy significativos de pobreza urbana y rural y la fragilidad de algunos sistemas ecológicos, obliga a enfocar las oportunidades de aumentos de la competitividad del sector agroalimentario en la región en un marco de equidad y sostenibilidad.

Lecciones aprendidas: hacia un nuevo enfoque de desarrollo rural

A continuación se resumen experiencias recientes sobre el desarrollo de la economía rural, como punto de partida para identificar áreas prioritarias de trabajo.

- *La magnitud, complejidad y persistencia de la pobreza rural en la región no han sido factores abordados con enfoques y estrategias globales, ni con asignaciones de recursos suficientes y continuos.* Dominan los proyectos puntuales y discontinuos, poco vinculados a estrategias nacionales. Los pobres rurales generalmente no constituyen una fuerza negociadora ni una clientela favorita de los gobiernos, ni de las agencias de financiamiento externo; lo que se traduce en la ausencia de personal comprometido y preparado para llevar adelante estos programas y en la carencia de reflexión sobre el contexto económico, social y cultural de las intervenciones.
- *El crecimiento económico es una condición para la reducción de la pobreza, pero no es suficiente.* Por lo tanto se requieren intervenciones específicas, especialmente en condiciones de alta desigualdad y bajos niveles de educación en el medio rural. El crecimiento de la economía ha mitigado la pobreza rural, básicamente a través de la migración, una señal de que parte de la solución a esta se encuentra fuera de la agricultura.
- *Asimismo, el desarrollo del sector agropecuario es necesario para el crecimiento económico y para la reducción de pobreza rural y urbana.* En la mayoría de los países de la región el sector (incluyendo los encadenamientos hacia mercados de insumos y productos) continúa siendo un elemento substancial de la economía y una importante fuente de ingresos para amplios segmentos de la población y, en especial, de la población rural pobre. Sin embargo, la experiencia histórica muestra que el desarrollo de la agricultura comercial *por sí sola* no generaría beneficios de magnitud suficientes como para reducir la pobreza rural de manera significativa.



- *Los países que implementaron políticas económicas con fuertes sesgos negativos hacia el ámbito rural no tuvieron exitosos procesos de modernización, aún en los casos en que aplicaron subsidios parciales para corregir los sesgos introducidos a través de los precios relativos.* Es necesario contar con un contexto económico e institucional que promueva el acceso a recursos productivos por parte de amplios sectores de la población, la inversión productiva, la innovación tecnológica y el manejo sostenible de los recursos. El desarrollo de la economía rural requiere de un contexto económico que asegure la rentabilidad privada en un marco de estabilidad de largo plazo, generando empleo agrícola y no-agrícola en las áreas rurales y promoviendo la inversión necesaria para el desarrollo de la infraestructura básica vinculada a la producción y a la calidad de vida en el medio rural.
- *La apertura comercial debe estar acompañada por un activo proceso de inversión productiva, desarrollo de infraestructura y adopción tecnológica, que asegure una mayor eficiencia económica y bienestar de la población rural.* El importante deterioro de los términos de intercambio de productos agropecuarios sufrido por muchos países de América Latina afectó negativamente la rentabilidad del sector y su capacidad para invertir y modernizarse. Este proceso fue, en parte, consecuencia del bajo nivel de integración de la producción primaria con la industria que impidió el aprovechamiento de nichos de mercado y disminuyó la capacidad de negociación en los mercados internacionales, y en parte debido al bajo nivel de productividad y altos costos de producción como consecuencia del bajo nivel de inversión en tecnología. Por lo tanto es imprescindible invertir en ventajas competitivas, sin limitarse a la producción de bienes primarios, mediante un activo proceso de innovación tecnológica. Asimismo, la reconversión productiva agropecuaria planteada en muchos países como consecuencia de la apertura económica, puede requerir de medidas de apoyo temporales directas (ej. Procampo en México) y simultáneamente de tecnología y arreglos institucionales enfatizando nuevos productos, formas de mercado y articulación con la agroindustria.
- *Los programas de desarrollo rural han sido relativamente ineficientes cuando no estuvieron acompañados por un marco de política económica que permitiera por un lado la rentabilidad de la producción agropecuaria y que favoreciera el acceso de pequeños productores con potencial agrícola a los recursos productivos, y por otro el fomento de actividades rurales no-agrícolas.* Las políticas de desarrollo rural han coexistido o han sido un intento compensatorio de políticas macroeconómicas y sectoriales contradictorias, aplicadas en forma simultánea y que han anulado sus alcances (ej. políticas de importación de alimentos subsidiados, tipo de cambio sobrevaluado, control de precios de productos básicos, y altas tasas de interés).
- *La poca participación de los beneficiarios de los programas de desarrollo rural generó componentes poco vinculados a las demandas, la falta de adecuación de las intervenciones a los ritmos de absorción de las comunidades y la carencia de sustentabilidad de las iniciativas.* La ausencia de perspectiva de género en los programas de desarrollo rural y el no contabilizar *los aportes reales y potenciales de las mujeres, la juventud y los grupos indígenas* ha contribuido a su marginación, reduciendo el desarrollo de las comunidades rurales. La heterogeneidad de la población rural, los cambios del entorno económico y el proceso de aprendizaje de los diferentes actores en el desarrollo de proyectos, fueron elementos que chocaron con las rigideces del ciclo de formulación-ejecución de los mismos. En muchos casos no se contó con las *condiciones político-institucionales mínimas* necesarias para la ejecución efectiva y descentralizada de las acciones pertinentes. Asimismo, la multiplicidad de componentes, la centralización de las decisiones y la debilidad de las instituciones intermedias (regionales y municipales) afectaron la ejecución de proyectos; en muchos casos la descentralización fue frustrada por el clientelismo político, y el descontrol administrativo.

La necesidad de un nuevo enfoque

En general, se reconoce la necesidad de avanzar hacia un nuevo consenso regional que posibilite mejorar las orientaciones de política rural. Especialmente tomando en cuenta que los resultados luego de quince años de ajustes son precarios en cuanto a las bajas tasas de crecimiento, la persistencia de altos niveles de pobreza, incremento de la mala distribución del ingreso, y la caída en la rentabilidad. Esto muestra un cierto desbalance entre la innovación en el pensamiento, el diagnóstico y las políticas concretas. Asimismo, existe acuerdo en que para lograr resultados satisfactorios en la reducción de pobreza, se requiere complementar el marco de políticas macroeconómicas con estrategias sociales que logren cambios estructurales en el desarrollo del capital humano y en la calidad de vida de la población rural.

La definición de orientaciones de producción prioritarias en el nuevo escenario de reconversión productiva (nuevas líneas de producción y ampliación a agroindustria y sectores no agropecuarios) se basaría en la orientación al mercado, los cambios en las preferencias de los consumidores, la mayor integración de las cadenas agroalimentarias, la importancia de nuevas áreas como las químicas, farmacéuticas y de biotecnología y aspectos ambientales. Dentro de este escenario la política sectorial debe facilitar las condiciones para que las decisiones privadas amplíen el acceso a nuevas líneas de producción, garantizando un esquema de decisiones gerenciales basadas en la calidad de información, una mayor autonomía en la toma de decisiones, incluyendo aspectos de riesgo y creatividad.

Las potencialidades de crecimiento y generación de empleo y de valor agregado, así como la atracción de inversión privada son factores centrales en la formulación de políticas sociales en el medio rural. Hay consenso en que la apertura de los mercados proporcionan oportunidades para arreglos productivos más eficientes y competitivos, sustentados en economías de escala, integración, especialización y diferenciación productiva, orientación a los mercados con especial énfasis en calidad y economías de clusters productivos y nichos de mercado. Sin embargo, si bien los mercados contribuirán a una mayor eficiencia y equidad, no son suficientes para atender las amplias necesidades de la sociedad rural, por lo que se necesitan intervenciones específicas para ampliar las oportunidades a un mayor número de agentes económicos y lograr una verdadera transformación productiva. De especial importancia en este contexto de buscar nuevas oportunidades de desarrollo es la situación de miles de pequeños agricultores que por falta de alternativas se dedican a la producción de cultivos ilícitos, con las consecuencias legales, sociales y ambientales del caso. El Banco y otras agencias internacionales han apoyado el desarrollo alternativo como un modelo para la reducción de la producción de dichos cultivos mediante la sustitución de cultivos y actividades de desarrollo rural.

La privatización, los ajustes presupuestarios para reducir déficit fiscal y el papel más determinante de los mercados, han significado menor intervención del Estado en el sector rural, pero también un desmantelamiento institucional que dificulta las iniciativas de desarrollo rural, en la medida en que aún no surge en su reemplazo una institucionalidad emanada de la sociedad civil, especialmente a nivel local. En algunas esferas de la vida rural la disminución o retiro del sector público ha sido particularmente sensible, como en la inversión social (educación, salud), el sistema financiero y la infraestructura. En estos ámbitos, mientras más se acentuaba la demanda rural por inversión en capital humano, créditos y comunicaciones, para enfrentar los desafíos de la competitividad, menor ha sido la posibilidad de acceso de la población rural pobre a estos servicios.

Por otra parte, la mayor integración de las cadenas productivas tiene un importante papel en la necesidad de un nuevo enfoque del sector. Hasta fines de la década de los 80 la producción agropecuaria regional (comparada con la de los países con agriculturas más desarrolladas) era relativamente extensiva en la fase de producción primaria, es decir, utilizaba una baja dotación de capital e insumos de origen industrial por unidad de tierra agrícola (bajo nivel de uso de fertilizantes y agroquímicos, comparativamente con el resto

del mundo); y a su vez la producción primaria recibía un bajo nivel de procesamiento industrial. Estas características han comenzado a cambiar en la década del 90, especialmente en Brasil, Argentina y Colombia, en donde se ha expandido la agroindustria y la industria de alimentos liderada, en gran medida, por inversiones extranjeras, especialmente de las grandes empresas transnacionales de alimentos. Esta tendencia se profundizará en el futuro a partir de una demanda internacional que se orienta a productos con mayor nivel de elaboración, dirigidos a nichos diferenciados de mercado, en los cuales las empresas transnacionales están fuertemente posicionadas. Similar tendencia ocurre en los mercados nacionales de los países de la región en los cuales la demanda por productos con mayor valor agregado, dirigidos a los sectores urbanos de altos ingresos, está en rápida expansión. En estos mercados, la producción nacional tiene una creciente competencia por parte de la producción de otros países en el ámbito de los acuerdos de integración regional y como consecuencia de las políticas de apertura comercial.

Las áreas prioritarias de inversión que se describen a continuación constituyen la base para un nuevo enfoque de desarrollo de la economía rural que contribuya al crecimiento económico, al uso sostenible de los recursos naturales, a reducir pobreza rural, y a mejorar la calidad de vida en el espacio rural.

Áreas prioritarias de inversión

De acuerdo al contexto particular de cada caso y teniendo en cuenta un enfoque territorial, existirán un sinnúmero de posibles áreas prioritarias de desarrollo rural en cada país, región y localidad. Tomando en consideración las experiencias mencionadas anteriormente a continuación se resumen, áreas de inversión en las que el apoyo del Banco podría tener un impacto substancial.

Consolidación de los programas de reforma

Es necesario consolidar las reformas de políticas públicas en el ámbito rural, asegurando la consistencia con el contexto macroeconómico y promoviendo las reformas legales y el apoyo al proceso de descentralización (por ej. asignando a los municipios la capacidad de diseñar sus propios planes y estímulos para capturar inversiones privadas nacionales y extranjeras). La consolidación de reformas incluye la corrección de sesgos antiagrarios y el financiamiento de programas de protección social para aquéllos que no están en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas

Aunque los procesos de reforma económica emprendidos por la mayoría de los países de la región están avanzados en la mayoría de los casos, aún hace falta consolidarlos, refinar sus principales instrumentos y corregir efectos indeseados. Posibles acciones en este campo incluyen: (i) programas de reconversión sectorial con apoyo temporal a programas de transición que contribuyan a la reconversión productiva, con medidas compensatorias para productores y consumidores de bajos ingresos afectados por las reformas de políticas, incluyendo transferencia temporal de ingresos, ayuda alimentaria y apoyos productivos a pequeños productores; (ii) el desarrollo de nuevos instrumentos de mercado (por ejemplo financiamiento de inventarios, manejo de riesgo y bolsas agropecuarias); y (iii) el apoyo al sector privado empresarial para canalizar la inversión privada al ámbito rural.

Modernización del sector público

Las modificaciones en el pensamiento económico en América Latina sobre la reducción del papel del Estado y las necesidades de corto plazo con respecto a las cuentas fiscales, han puesto en marcha procesos de reforma en la organización del sector público. Sin embargo, se ha hecho un menor esfuerzo en definir con claridad el nuevo papel del Estado, y en repensar la estructura organizacional que mejor se adapta a los

objetivos buscados en cada caso particular. La necesidad de repensar la institucionalidad (pública y privada) y la estructura organizacional es particularmente importante en el caso rural por la necesidad de un cierto nivel de intervención pública especialmente en el financiamiento (en asociación con el sector privado) y regulación de actividades claves como innovación tecnológica, conservación ambiental, sanidad e inocuidad de alimentos y provisión de infraestructura.

La debilitada capacidad institucional del sector público difícilmente podrá encarar los nuevos retos derivados de la creciente complejidad rural, incluyendo la de los sistemas agroalimentarios; especialmente dado que las tecnologías utilizadas y las formas de organizar la producción propiamente dicha son cada vez más complejas. Lo anterior implica que sea cada vez más difícil conceptualizar la problemática del sector en términos de sus componentes aislados, tomando cada instrumento o servicio por separado. Es necesario por lo tanto superar el aislamiento que aún existe entre los distintos organismos que proveen servicios públicos, encontrando mecanismos para alcanzar una mayor integración y articulación horizontal entre instrumentos y modalidades de acción. Asimismo, desde el punto de vista de la definición de las políticas, no es suficiente concentrarse en la producción primaria y la problemática social de las áreas rurales para responder a las necesidades de procesos económicos cada vez más integrados. La definición de políticas debe contemplar las particularidades y dinámica del conjunto de la cadena agroalimentaria y para ello es indispensable que por ejemplo los ministerios de agricultura amplíen su acción incorporando aspectos de la agroindustria y la distribución, áreas hasta el momento usualmente dispersas en otros ámbitos del sector público.

El fortalecimiento de la capacidad de gestión del sector público podría incluir: (i) el fortalecimiento de vínculos con la sociedad civil, reconociendo la importancia creciente de mecanismos con vocación pública no-estatales, como varias organizaciones rurales que expresan demandas de la población rural y prestan servicios de información, educación, transferencia de tecnología y de articulación social; (ii) una mayor articulación con el sector privado, complementando el financiamiento con recursos fiscales con la producción y provisión de actividades por parte del sector privado mediante contratos, tercerización o acreditación; (iii) una mayor eficiencia y efectividad de la gestión pública enfocando las prácticas más a productos que a procesos, liberando restricciones administrativas, desarrollando contratos de gestión y sistemas de gratificaciones en base a contribuciones efectivas; (iv) mayor integración y coordinación de actividades con otros sectores (industria, comercio, salud, etc.); (v) descentralización y desconcentración de la actividad pública y municipalización institucional; y (vi) el fortalecimiento de la capacidad para la definición de políticas y prioridades.

Para poder llevar a cabo una mejor gestión se requiere de una política de desarrollo profesional y de retribuciones que permita atraer y retener recursos humanos de alta calidad y un nivel de financiamiento y organización compatible con su importante misión, vinculada a los servicios públicos básicos que se resumen a continuación

- *Las estadísticas básicas, información de mercados y la promoción de exportaciones.* El sector público agropecuario tiene una función clave en recolectar, procesar, analizar y difundir estadísticas agropecuarias básicas (censos nacionales y encuestas de hogares rurales) que satisfagan las necesidades mínimas de información pública y que provean la base para definir políticas. Asimismo, es importante que el sector público provea información sobre mercados, a fin de otorgarles mayor transparencia y fomentar la competencia, incluyendo el apoyo técnico para mejorar la capacidad de negociación de acuerdos de comercio internacional. Finalmente, se requiere desarrollar programas nacionales de promoción de las exportaciones que contribuyan a agregar valor a la producción primaria a través de una industria de transformación de base agropecuaria orientada a las nuevas demandas de exportación. Esta actividad incluye la capacitación al sector empresarial mediano y de grupos organizados de productores para producir y exportar productos de calidad.



- **Un nuevo contexto para la innovación tecnológica.** Los avances en la biotecnología, la informática y las comunicaciones definen un nuevo escenario científico-técnico de enorme impacto potencial en las formas de organización social y los procesos productivos agroalimentarios. También modifican la forma de hacer ciencia y consecuentemente, las formas institucionales y organizativas en las cuales se desarrolla el proceso de creación y adopción tecnológica, especialmente en lo referente a la incorporación de nuevos actores económicos al proceso innovativo y al fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual sobre los descubrimientos. Las nuevas oportunidades de la apertura comercial hacen imprescindible acelerar el proceso de desarrollo tecnológico para incrementar la producción en condiciones competitivas y sostenibles en el largo plazo. Llevar adelante este proceso de manera exitosa requiere un importante plan de inversiones en formación de recursos humanos, reingeniería de las organizaciones de desarrollo tecnológico, revisar los roles del sector público, privado y de los productores en el financiamiento y en la ejecución de actividades de desarrollo tecnológico, el establecimiento de sistemas de derechos de propiedad intelectual y la asistencia técnica necesaria para adaptar las innovaciones tecnológicas tanto productivas como institucionales que se están desarrollando en el resto del mundo. En el marco de las acciones mencionadas, los esfuerzos podrían concentrarse en lograr: (i) a nivel nacional los ajustes organizativos y de los mecanismos de financiamiento de los sistemas nacionales de innovación acordes con el nuevo rol del estado y nuevas prioridades de desarrollo tecnológico y el fortalecimiento de los recursos humanos y de la infraestructura básica de investigación; (ii) a nivel regional, dados los altos costos de inversión requeridos para investigar en nuevas áreas y la naturaleza de los actuales procesos de integración, el fortalecimiento de programas cooperativos de desarrollo tecnológico.
- **La sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos.** El área de sanidad agropecuaria es prioritaria por sus implicancias sociales y económicas y por su importancia estratégica para la promoción de exportaciones. Las exigencias comerciales en materia sanitaria y de residuos de alimentos, imponen la necesidad de negociar y adecuar las normas sanitarias y de cuarentena y, asimismo, de vigilar su correcta aplicación. Estas áreas deben caracterizarse por su objetividad científica y una efectiva implementación técnica, para lo cual es necesario contar con un sistema institucional que articule las acciones del sector público con el sector privado, siguiendo los siguientes principios generales: (i) definición de una política sanitaria y comercial clara y desarrollo de normas precisas; (ii) estructura organizacional descentralizada con autoridad colegiada que otorgue transparencia a los actos administrativos; (iii) actualización de normas en materia de carrera de los funcionarios públicos del área (incluyendo normas sobre contratación, capacitación, estabilidad, promoción y sanciones), y (iv) mecanismos de auditoría técnica que permitan controlar estrictamente la existencia, adecuación y cumplimiento de las normas. Las inversiones en sanidad podrían concentrarse en las siguientes áreas: control cuarentenario dirigido a prevenir la introducción de enfermedades exóticas; calidad sanitaria o comercial mediante el fortalecimiento de la fiscalización sanitaria en el procesamiento y comercialización de productos, especialmente en lo que respecta a la sistematización y coordinación de estas actividades entre los niveles federal, provincial y municipal, a fin de mejorar la prestación del servicio y evitar superposición de funciones; promover la adopción de prácticas de *inocuidad de alimentos* que complementen los servicios de sanidad, con el fin de asegurar la competitividad en los mercados y proteger la salud de la población; erradicación de enfermedades y plagas, mediante la intervención del sector público para coordinar y facilitar las acciones del sector privado; y reorganización institucional, unificando los servicios para la sanidad animal y la vegetal en un solo organismo con una mayor descentralización operativa y articulación con los usuarios.

En cuanto a las prácticas de *inocuidad de alimentos*, el sector público tiene un importante rol en el establecimiento de sistemas de inocuidad de alimentos con la participación de agricultores, agroprocesadores, comerciantes, y consumidores. Estos sistemas podrían incluir: el concepto de una cadena de

seguridad alimenticia integrada desde el agricultor hasta el consumidor; un marco regulatorio internacionalmente armonizado de leyes, reglas, normas, directrices, procedimientos de monitoreo e inspecciones, y métodos de vigilancia y sanciones; infraestructura técnica adecuada, incluyendo tecnologías de producción, de procesamiento y de monitoreo; y actividades de educación e información para los consumidores, productores, y reguladores.

Promoción de actividades productivas rurales no-agrícolas

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 semi-urbana de pueblos y pequeñas ciudades agrícolas, donde se confunden rasgos de ambas formas de vida. A él se unen los minifundistas que tienen poca capacidad de salir de la pobreza en su condición de agricultores.

Dado que un segmento significativo de la población rural en condiciones de pobreza tiene escasas opciones agrícolas, debe darse alta prioridad a las inversiones públicas y los incentivos necesarios (tributarios, financieros) para *atraer inversión privada* en múltiples actividades (turismo ecológico, restaurantes, cabañas, natación, baños termales, sitios culturales, pesca comercial y deportiva, agroindustrias de transformación, parques industriales); y *fomentar la pequeña empresa* donde la familia o un miembro de la misma asume la gestión del negocio (comercio, artesanía, pequeña manufactura, mueblería e industrias de la madera talleres de servicio de maquinaria). Existe un gran potencial en el entorno rural para la transformación de material de la naturaleza a artículos diversos y artesanías, como son las maderas, plantas medicinales, fibras, frutas, nueces, flores y yacimientos de rocas semipreciosas y tallables. Cabe destacar que la descentralización y perfeccionamiento de los servicios financieros rurales a los cuales se aludió anteriormente será sin dudas una contribución gravitante en el desarrollo de pequeñas y muy pequeñas (micro) empresas rurales, especialmente aumentando el acceso a pequeños créditos (microcréditos).

Desarrollo de mercados de tierras

La mayoría de los países de la región ha logrado a través de los procesos naturales de subdivisión y reconcentración territorial y en algunos casos como resultado de programas de desarrollo rural y de reforma agraria, mejoras en la estructura de propiedad y tenencia de la tierra. Sin embargo es necesario aumentar la seguridad de tenencia de tierras rurales y la eficiencia de dichos mercados, a través del fortalecimiento del marco legal y la modernización de sistemas de catastro, registro y titulación de propiedades rurales que promuevan mercados de tierras más transparentes, la titulación y la promoción del arrendamiento de tierras rurales a corto, mediano y largo plazo, permitiendo la negociación y venta de títulos de arrendamiento y facilitando su uso como garantía bancaria y ampliando el acceso a tierras, facilitando el acceso a la tierra a agricultores no propietarios o minifundistas y posibilitando una mayor utilización de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva; y fomentar el acceso a tierras mediante la compra de tierras. Esta área incluye el apoyo a la compra de terrenos por parte de pequeños productores o por consolidar proyectos tradicionales de reforma agraria, y explorar la posibilidad de aplicar impuestos a la tierra de manera de desalentar la tenencia de activos improductivos y descentralizando la administración de impuestos a la tierra por instancias locales de gobierno. Asimismo es necesario fortalecer los sistemas de información y capacitación, reforzando la recolección, el procesamiento y la actualización permanente de la información sobre la tenencia de la tierra.



Desarrollo de mercados financieros

El desarrollo de mercados financieros (de capital y de manejo del riesgo) que faciliten las inversiones de mediano y largo plazo es fundamental para el proceso de diversificación y modernización de la economía rural, especialmente para las posibilidades de la pequeña agricultura de reconvertirse en función de las nuevas condiciones del mercado, así como para el fomento de las actividades rurales no-agrícolas. Bajo la premisa de que la competencia entre intermediarios financieros privados sujetos al rigor del mercado, debería propulsar esfuerzos por disminuir los costos, lanzar al mercado nuevos productos y expandir los servicios, se esperaba que la introducción de reformas y la estabilización económica diera lugar a una expansión en los servicios financieros. Aunque en los últimos 15 años han surgido en la región una serie de organizaciones (ONGs, cooperativas de ahorro y préstamos y bancos comerciales seleccionados) que han logrado extender servicios financieros a sectores pobres de la población, su cobertura en el medio rural ha sido muy limitada.

Es imprescindible establecer reformas en el marco regulatorio e institucional tendientes a reducir costos de transacción y disminuir la informalidad, apoyar a las instituciones financieras emergentes (cooperativas de ahorro y crédito, ONGs, bancos rurales) dedicadas a prestar servicios financieros al medio rural, promover la vinculación entre instituciones formales e informales de crédito y el uso de tecnologías no tradicionales de implementación de sistemas de garantías para ampliar la cobertura, y apoyar a la banca privada para facilitar su penetración en el medio rural. De manera de lograr servicios financieros confiables, sustentables y de bajo costo en áreas rurales, es importante fomentar el surgimiento de instituciones de microfinanciamiento, principalmente a través de pequeños proyectos, asistencia técnica y la promoción de intercambios de experiencias. Estos programas podrían: (i) facilitar la adecuación de los sistemas de supervisión y regulación financiera, que actualmente constituyen un freno a los pequeños préstamos; (ii) desarrollar el marco regulatorio e institucional que actualmente impide la utilización de bienes muebles como garantías bancarias, tales como inventarios, maquinaria y equipo, cuentas por cobrar, a fin de reducir las restricciones legales para reposicionar ese tipo de garantías en caso de incumplimiento o la falta de registros de gravámenes; (iii) desarrollo de los mercados de capital vía fondos de inversión de capital de riesgo en empresas rurales o asociaciones de pequeños productores; (iv) ampliar la titulación de la tierra, y promover la creación de instrumentos jurídicos que faciliten el arrendamiento de terrenos a largo plazo y la compra, venta y transferencia de los derechos de usufructo de la tierra arrendada; y (v) apoyar el desarrollo de financiamiento agrícola a través de crédito mercantil, provisto por compradores de producto o vendedores de insumos e intermediarios, eliminando obstáculos existentes a una mayor competencia y apoyando iniciativas económicamente viables de organización campesina.

Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

El uso sostenible de los recursos naturales es uno de los desafíos más importantes que confronta el sector rural en la región. El éxito de esta labor dependerá de acciones tanto dentro del sector (instituciones, políticas, tecnología) como fuera de él (estabilidad económica y política, educación, transportes, comunicaciones) y tendrá profundas implicaciones sobre el futuro de la región. Cabe resaltar el retraso del perfil y diseño de las instituciones vinculadas a la gestión ambiental en el ámbito rural, por lo que es necesario fortalecer el desarrollo de instituciones e instrumentos que estimulen procesos de gestión de recursos naturales que consideren de una o otra forma los beneficios y costos externos en el uso de los mismos.

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 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. Consecuentemente, es necesario definir marcos regulatorios para la producción de alimentos que fomenten el uso sostenible de los recursos. Por otra parte, la creciente vinculación de lo ambiental con lo comercial le otorgan al tema una nueva importancia económica, especialmente para los países con exportaciones agrícolas importantes. Articular una estrategia productiva sostenible en el largo plazo, supone importantes requerimientos en términos de la conformación institucional del sector público, el desarrollo de un adecuado marco regulatorio y la implementación de programas de inversión pública, especialmente en desarrollo tecnológico.

El grave deterioro de los recursos naturales en la región constituye una real oportunidad para desarrollar una doble respuesta a la pobreza rural y a la recuperación de la calidad de los suelos, las aguas, la flora y fauna, y el paisaje. Esta concepción busca armonizar las actividades productivas con la recuperación y conservación de los ecosistemas. La intensificación agroecológica de la producción agropecuaria, pesquera y forestal debe convertirse en un principio fundamental en el uso óptimo y sustentable de los recursos naturales, especialmente dada la disponibilidad decreciente en la cantidad y calidad de las tierras y aguas en muchos países de la región.

Una gran mayoría de los pobres rurales vive en áreas de bajo potencial agropecuario, incluyendo zonas degradadas, erosionadas o 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 (agua, alimento, energía e ingreso), pero por las limitantes en cuanto a la calidad y cantidad de estos recursos, cruzan el umbral de sustentabilidad y empiezan, por falta de otra alternativa, a destruir esta base. Comparada con otras regiones del mundo, la región aún goza de una amplia riqueza de recursos naturales. No obstante, los desafíos de la desertificación, la destrucción de los recursos naturales, los cambios climáticos y la pérdida de la biodiversidad, están cada día más presentes en la búsqueda de instrumentos de desarrollo sustentables.

En este sentido, la ruptura del círculo vicioso de la deforestación, la degradación de los recursos hídricos y suelos, el incremento de la pobreza rural y la migración hacia las ciudades, es uno de los ejes que orientan las nuevas estrategias rurales, incluyendo las convenciones internacionales respectivas (climática, biodiversidad y desertificación). Cabe resaltar que la relación entre pobreza y degradación de los recursos naturales en un sitio determinado depende del nivel, distribución y tipo de pobreza, y del tipo de problema ambiental, por lo que las recomendaciones deben basarse en la especificidad de cada caso particular. La ruptura del círculo vicioso pobreza-deterioro de los recursos naturales puede transformarse en un *círculo virtuoso* de recuperación de los recursos naturales-superación de la pobreza, si se diseñan programas de apoyo con esta trayectoria específica. Estas iniciativas podrían incluir estímulos a largo plazo (hasta la recuperación de los recursos naturales) por cada unidad de superficie que se deja de utilizar en áreas de recursos deteriorados, y un financiamiento especial para inversión y reconversión del área no utilizada, en plantaciones forestales, manejo silvopastoral, cubierta vegetal u otras prácticas de recuperación de suelos.

Finalmente, cabe destacar nuevas demandas del medio rural, diferentes a la producción de alimentos, entre las que se cuentan: la conservación de ecosistemas, su biodiversidad y procesos naturales esenciales; la conservación de paisajes naturales de calidad estética y biológica para soportar las actividades recreativas y alternativas económicas como el ecoturismo; la producción de recursos hídricos de buena calidad para consumo doméstico e industrial y otros servicios ambientales de creciente importancia como el mejoramiento de los sumideros de carbono y la emisión de oxígeno, la protección contra las inundaciones y la purificación de aguas y aire contaminadas, y los equilibrios territoriales. Estos servicios ambientales y las funciones de recuperación y conservación progresivamente demandadas por las sociedades urbanas, deben ser valorizados y pagados transformándose en fuentes de ingreso alternativas para los pobladores rurales.



En resumen, para lograr un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales es prioritario promover:

- *reformas legales* para la preservación de los bosques naturales conservando su biodiversidad y potencial de producir servicios ambientales, y el fomento de la reforestación en plantaciones comerciales a mediana y gran escala; y para lograr un uso racional de los recursos hídricos y la descentralización de su manejo facilitando un acceso equitativo y la aplicación (*enforcement*) de marcos regulatorios;
- *reformas institucionales* para la generación, modernización, y equipamiento de entidades reguladoras y administradoras de los recursos naturales;
- *manejo integrado de cuencas* que incluya el uso sustentable de los recursos naturales y la participación de la comunidad rural. Para ello, se requiere una planificación participativa por parte de la comunidad que comprenda el fomento de programas de entrenamiento, el desarrollo de la industria familiar y de actividades no agrícolas, el aprovechamiento de la flora y la fauna silvestres, la acuicultura y las pesquerías, y la institución de instrumentos para incentivar actividades dirigidas a un manejo sostenible de los recursos (por ejemplo, el manejo de bosques naturales, la reforestación y la promoción de prácticas de conservación de suelos);
- la generación y difusión de *prácticas agrícolas* policulturales que aumenten los rendimientos sin degradar los recursos suelo y agua, fomentando el uso de prácticas adecuadas de cultivo y reforestación en partes altas de cuencas hidrográficas, la generación de empleo vinculado a la conservación del suelo (por ejemplo, cero labranza, aprovechamiento de residuos) y la introducción de prácticas mejoradas de cultivo para reducir la contaminación del suelo y agua causada por pesticidas y productos químicos; el desarrollo de pequeños proyectos de riego o de proyectos de rehabilitación de sistemas de riego a nivel de usuarios privados, incluyendo el otorgamiento de derechos de propiedad del agua a usuarios y asociaciones de usuarios para estimular la inversión privada en proyectos que permita un uso más efectivo del agua
- 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); y
- el fortalecimiento del papel de las *áreas protegidas* como elemento clave en el desarrollo rural y uso sustentable de los recursos enfocándose en la consolidación de los actuales sistemas nacionales de áreas protegidas, la participación de las comunidades rurales en actividades de su manejo y uso racional (especialmente los indígenas), y el fomento de usos sustentables de sus recursos biológicos como es el ecoturismo y productos naturales alternativos.

Infraestructura y calidad de vida rural

El esquema de desarrollo seguido en la mayoría de los países de la región ha privilegiado la inversión pública tanto productiva como social en las ciudades. Como resultado, existe una desventaja en términos de comunicaciones y de servicios sociales, de educación y salud para la población no urbana, incluyendo aquella que vive en pueblos rurales pequeños y medianos. Esto ha generado un círculo vicioso en el cual las dificultades de la vida rural han promovido la migración hacia las ciudades no sólo de aquellos que poseen dificultades de empleo en el medio rural sino de aquellos que, a pesar de tener recursos importantes, optan por vivir en las ciudades, restando así capacidad impositiva y recursos políticos a las zonas rurales. Corregir esta tendencia es de fundamental importancia para el sector y para la sustentabilidad de largo plazo de las economías de la región. Programas de inversión para el desarrollo de la infraestructura rural para la producción y el mejoramiento de la calidad de vida, incluyendo los servicios sociales y el diseño urbano en pequeños pueblos rurales, tendrían una enorme importancia de largo plazo por sus efectos sobre la estructura poblacional y sus consecuencias económicas y políticas.

La carencia de caminos transitables todo el año es un desincentivo radical para atraer inversiones (industriales, mineras, turísticas) del sector privado hacia el medio rural. Por el contrario, caminos de calidad son un estímulo para la creación de negocios en torno al medio rural y la oferta de una mano de obra rural abundante. La inversión en infraestructura vial (carreteras, vías ferroviarias, canales de navegación) además del positivo impacto en el empleo local derivado de la construcción, mejora las posibilidades de acceso a los servicios sociales, reduce costos de transacción comercial, abre nuevos mercados laborales y genera un cúmulo de externalidades favorables para la producción y el mejoramiento de la calidad de vida.

La inversión en infraestructura permitirá integrar las áreas marginadas al desarrollo nacional, descentralizar actividades públicas, reducir costos de transacción (acceso a información y mercados), fortalecer las municipalidades y comunidades rurales en realización de inversiones públicas y promoción de la actividad productiva privada, ampliar las oportunidades de desarrollo productivo agrícola y no-agrícola en el medio rural, y ampliar los servicios públicos (especialmente de salud y educación primaria y secundaria).

Los recursos humanos y la capacitación para mejorar la inserción laboral y los ingresos

La inversión en la población rural es sin duda la alternativa prioritaria para reducir de manera definitiva la pobreza rural así como para abordar carencias de corto plazo que la población prioriza en sus demandas. La corrección de desigualdades urbano-rurales en servicios básicos y la inversión en el mejoramiento de la cobertura y de la calidad de la educación y la salud, son acciones que deberían tener alta prioridad. Sin embargo la cobertura, nivel y calidad de los programas de educación y salud rural en los países de la región son muy desiguales. Para varios países aún es una meta lejana la de generar las condiciones para que todos los niñas y niños del medio rural tengan posibilidades de acceder a la educación básica en un ciclo de seis años. Para otros pocos la meta actual es lograr el acceso pleno a la educación secundaria rural de cuatro años. La calidad de la educación rural en la mayoría de los países es inferior a la urbana, para cursos y ciclos equivalentes, situación provocada por la dispersión, baja matrícula y desestímulos docentes del entorno rural. Asimismo, los currículums en general no contemplan las necesidades específicas del medio rural.

La *educación primaria y secundaria* es un factor determinante, tanto en la posibilidad de acceder al mercado laboral como en los niveles de ingreso a obtener. La infancia y la juventud a quienes está dirigido este esfuerzo constituyen un importante recurso humano para producir las innovaciones y cambios que se requieren implementar en el corto y mediano plazo. Esta es un área clave de intervención pública, asegurando un nivel básico de educación formal en zonas rurales. El acceso a la educación secundaria constituye la mejor garantía de una buena formación laboral dirigida a preparar a jóvenes, mujeres y hombres, pertenecientes a la ruralidad pobre para que ingresen con un grado mayor de calificación al mercado del trabajo urbano o rural.

Con respecto a la educación técnica, en muchos países abunda una oferta de capacitación laboral poco adecuada a las especialidades y destrezas que demanda el mercado. En muchos casos es mayor la oferta de formación agrícola que las posibilidades de inserción laboral posterior en el sector. El objetivo es mejorar las oportunidades mediante una capacitación técnica coherente con los requerimientos laborales rurales y urbanos, incluida la opción de trabajos por cuenta propia. Los programas de formación laboral en convenio con las empresas privadas (sistemas de educación-trabajo) son en este sentido muy eficientes. De manera complementaria, cabe resaltar la importancia de la *capacitación a nivel empresarial* en el marco del profundo proceso de transformación productiva necesaria para poder competir en los mercados internacionales, en donde la capacidad empresarial define la incorporación tecnológica y la creciente complejidad de las actividades de gerencia. El desarrollo de programas de capacitación tanto a nivel gerencial como en aspectos tecnológicos específicos constituye un elemento crítico en todos los niveles de

empleo. Las limitaciones de la mayoría de los países de la región en cuanto a organizaciones de capacitación adecuadas con la capacidad técnica y financiera necesarias para poner en marcha los programas innovativos mencionados ofrecen una amplia posibilidad de cooperación y financiamiento.

Finalmente, es indispensable fortalecer las capacidades básicas organizativas y facilitar su plena participación en las acciones de desarrollo rural mediante la capacitación en aspectos del marco legal vigente en el país, organización de grupos y mecanismos de participación, y gerenciamiento y administración de organizaciones y proyectos; incluyendo al personal de los organismos gubernamentales responsables de formular y supervisar los programas y proyectos de desarrollo rural.

Plan de acción

Existen actualmente las condiciones para impulsar el desarrollo de la economía rural en los países de la región, mediante diversos instrumentos a disposición de los gobiernos y de las agencias técnicas y financieras abocadas al tema rural en América Latina y el Caribe. Sin embargo, poner en práctica las opciones propuestas requiere un gran esfuerzo tanto desde el punto de vista de formación de recursos humanos como de las inversiones necesarias en áreas prioritarias. El Banco, en conjunto con otras agencias técnicas y financieras, puede jugar un papel importante colaborando con los países de la región, generando ideas y propuestas, movilizandolos recursos financieros y articulando esfuerzos regionales y subregionales que fortalezcan y complementen los esfuerzos individuales de cada uno de los países.

Si bien muchos de los elementos mencionados están siendo utilizados en diversos países, la aplicación en su conjunto es una actividad de mediano plazo, que requiere realizar una labor sistemática, sujeta a revisión periódica, de formulación y revisión de instrumentos operativos y líneas de financiamiento. Esta labor debería comenzar por la demanda de los países y desarrollarse en base al diálogo con los gobiernos y las agencias técnicas y financieras respectivas. Por la heterogeneidad agroecológica, económica, política y sociocultural de los países, las acciones deben necesariamente enfocarse específicamente a cada uno, y dentro de cada país identificar alternativas a nivel regional, departamental y municipal.

Cabe destacar que la puesta en marcha de las opciones mencionadas requiere una mayor coordinación entre organismos de desarrollo y agencias técnicas especializadas a nivel regional, compartiendo experiencias en la conceptualización y aplicación de mecanismos innovadores de desarrollo rural, con el fin de lograr una mayor eficiencia y efectividad en el uso de los recursos disponibles, y sentar las bases de una agenda de trabajo común.

Como respaldo a la implementación de las opciones propuestas, las agencias financieras y técnicas vinculadas al sector podrían, de una manera incremental a lo que ya se viene realizando, concentrar esfuerzos en:

- *Crear un clima de compromiso con el desarrollo rural conceptualizando programas de mediano plazo en el marco de estrategias sectoriales nacionales, que permitan la implementación de procesos de transformación de las sociedades rurales centrados en las personas, participativos y con políticas específicas dirigidas a la superación de los desequilibrios sociales, económico-institucionales, y ecológicos. Los profundos cambios económicos y tecnológicos recientes marcan una creciente interdependencia de las distintas áreas de la actividad económica, e implican que la conceptualización de programas y proyectos de inversión debe ser hecha a partir de una visión integrada de la economía rural, lo cual requiere estudios sectoriales de suficiente amplitud y profundidad que sirvan de base para definir estrategias de acción. Estas estrategias, al identificar cuellos de botella, plantear cursos de acción*

prioritarios y explicitar sus interrelaciones con el resto de los instrumentos de política económicas sirven no sólo para ordenar y sistematizar la acción sino también para informar, crear consenso y generar el necesario apoyo político para las acciones de inversión seleccionadas.

- **La construcción de una cartera de programas robusta en cada país podría integrar iniciativas que respondan por lo menos a los siguientes criterios:** (i) los proyectos están dirigidos a resolver problemas altamente prioritarios en el marco de la estrategia de desarrollo diseñada y son consecuentes con la política macroeconómica nacional; (ii) el proyecto asegura una sólida viabilidad técnica, socioeconómica y ambiental; (iii) el gobierno y/o las organizaciones ejecutoras cuentan con la estructura institucional necesaria para la implementación del proyecto y con los recursos de contraparte; y (iv) los beneficiarios directos del proyecto han participado en la identificación y posterior formulación del proyecto. Estos criterios asegurarán la prioridad de cada proyecto frente a otras alternativas de inversión, además del consenso social y apoyo político que garantice su continuidad. Dado que en muchos casos no existen estrategias de desarrollo local ni las estructuras institucionales correspondientes para llevarlas a cabo, las agencias técnicas y financieras podrían apoyar acciones que permitan a los gobiernos obtener recursos, especialmente de cooperación técnica, para esos fines. En este sentido es importante que la conceptualización de los programas mencionados se realice con un horizonte de mediano plazo (10-15 años), en etapas de 5 ó 6 años, basadas en las características particulares de cada proyecto. Concentrando la primera etapa en el establecimiento de condiciones mínimas político-institucionales necesarias para implementar las demás actividades en etapas subsecuentes.
- **Mobilización de recursos para la integración regional.** El BID y otras organizaciones han tenido un rol protagónico en los procesos de integración regional y ha promovido acciones conjuntas de gran significación. Esta tradición y experiencia institucional podría ser la base para una acción más integral que permita el desarrollo y financiamiento de programas comunes a varios países, por ejemplo en infraestructura rural de transporte y energía, actividades cooperativas de desarrollo tecnológico, y el aprovechamiento conjunto de recursos naturales (como el manejo de cuencas y cursos fluviales compartidos). Promover estas inversiones a través de operaciones de financiamiento externo requeriría el desarrollo de nuevos mecanismos que permitieran préstamos (regionales o subregionales) conjuntos o, alternativamente, de proyectos individuales desarrollados y negociados en el marco de un programa común por parte de los países intervinientes.

El desarrollo de la economía rural en América Latina y el Caribe tiene un futuro promisorio. Sin embargo, existen importantes desafíos que superar. Los organismos técnicos y de financiamiento pueden cumplir un papel fundamental apoyando a los países en sus esfuerzos por lograr un desarrollo rural con un enfoque multisectorial y de mediano y largo plazo. Un papel proactivo que facilite la movilización de recursos en inversiones estratégicas, la reflexión sistemática a través del diálogo de políticas y la disseminación de ideas y prácticas, y el desarrollo de programas que integren reformas económicas, fortalecimiento institucional y proyectos de inversión en áreas prioritarias tendrá un impacto fundamental en el desarrollo económico y social de la región. Este es el desafío institucional de la próxima década.

