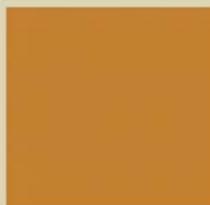
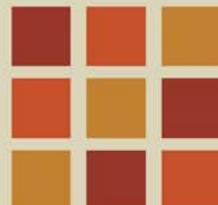


# POLÍTICAS PARA LA PROSPERIDAD RURAL

La contribución de la agricultura y de los territorios rurales a la creación de empleo y la reducción de la pobreza



# **POLÍTICAS PARA LA PROSPERIDAD RURAL**

**La contribución de la agricultura y de los  
territorios rurales a la creación de empleo  
y la reducción de la pobreza**

San José, Costa Rica  
2006



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  
Desarrollo Rural Sostenible

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2006  
El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional [www.iica.int](http://www.iica.int)

Coordinación editorial: Adrián Rodríguez  
Corrección de estilo: Armando Vargas y Martha Kandler  
Diagramado: Ana Catalina Lizano  
Diseño de portada: Zona Creativa  
Impresión: Imprenta IICA

Políticas para la prosperidad rural: La contribución de la agricultura y de los territorios rurales a la creación de empleo y la reducción de la pobreza / IICA. – San José, C.R.: IICA, 2006  
158 p.; 19 x 26,5 cm

ISBN 92-9039-761-5

1. Desarrollo rural      2. Pobreza rural      I. IICA      II. Título

AGRIS  
E50

DEWEY  
307.72

San José, Costa Rica  
2006

# Índice

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	xi
<b>Introducción</b>	1
<b>1 La población rural</b>	<b>3</b>
1.1 <i>La población rural podría ser mayor de lo que muestran las estadísticas oficiales</i>	3
1.2 <i>Se presentan cambios importantes en la dinámica demográfica</i>	4
1.3 <i>Hay subvaloración estadística y exclusión social de los grupos originarios y afrodescendientes</i>	5
<b>2 Situación del empleo, la pobreza y la calidad de vida rural</b>	<b>9</b>
2.1 <i>El mercado de trabajo rural</i>	9
2.1.1 <i>Muchos empleos rurales son de baja calidad</i>	9
2.1.2 <i>Las mujeres siguen en desventaja en los mercados rurales de trabajo</i>	12
2.1.3 <i>Persiste la desigualdad en las remuneraciones urbanas y rurales</i>	14
2.1.4 <i>El empleo rural no agrícola complementa el trabajo agrícola</i>	15
2.2 <i>La pobreza rural</i>	17
2.2.1 <i>El medio rural continúa empobrecido</i>	17
2.2.2 <i>La pobreza rural presenta características territoriales distintivas</i>	20
2.2.3 <i>El crecimiento de la actividad agropecuaria contribuye a generar empleo e ingresos</i>	22
2.2.4 <i>La pobreza no es uniforme en los mercados rurales de trabajo</i>	23
2.2.5 <i>La desigualdad en la distribución del ingreso tiende a incrementarse</i>	26

2.3	<i>Brechas de acceso a servicios sociales</i>	28
2.3.1	<i>Brechas de acceso a la educación</i>	28
2.3.2	<i>Brechas de acceso a servicios básicos de saneamiento</i>	30
2.4	<i>La heterogeneidad es un signo distintivo de la agricultura y del medio rural</i>	31
<b>3</b>	<b><i>Vulnerabilidad ambiental y pobreza</i></b>	<b>43</b>
3.1	<i>Degradación de recursos naturales y pobreza rural</i>	44
3.1.1	<i>Degradación de suelos y desertificación</i>	44
3.1.2	<i>Aprovechamiento de los recursos hídricos</i>	45
3.2	<i>Agua, agricultura y seguridad alimentaria</i>	46
3.3	<i>Vulnerabilidad a fenómenos naturales y bienestar rural</i>	47
3.4	<i>Cambio climático, agricultura y seguridad alimentaria</i>	49
<b>4</b>	<b><i>Propuesta para impulsar la prosperidad rural</i></b>	<b>51</b>
4.1	<i>Visión de la propuesta</i>	52
4.2	<i>Componentes de la propuesta</i>	53
4.3	<i>Un proyecto de país como marco de referencia</i>	54
<b>5</b>	<b><i>Políticas para las cadenas agro – productivo - comerciales y los agronegocios</i></b>	<b>55</b>
5.1	<i>Fomentar una gobernabilidad incluyente de las cadenas</i>	55
5.2	<i>Potenciar la legislación de sanidad y las buenas prácticas agrícolas</i>	58
5.2.1	<i>Normas y exigencias de las cadenas productivas</i>	58
5.2.2	<i>La importancia de la responsabilidad social y ambiental</i>	59
5.2.3	<i>Competitividad, planes estratégicos empresariales y buenas prácticas agrícolas</i>	59
5.2.4	<i>Mecanismos de cooperación público – privado y asociatividad</i>	60
5.3	<i>Promover la innovación para la inserción productiva de los agricultores pobres</i>	61
5.3.1	<i>Incidencia de la investigación agrícola</i>	61
5.3.2	<i>Condicionantes asociados con el impacto de la tecnología en la pobreza</i>	62

5.3.3	<i>Efectos directos e indirectos de la investigación en la reducción y la pobreza</i>	64
5.3.4	<i>Propiciando las condiciones y replanteando la agenda de innovación</i>	65
5.3.5	<i>Algunas estrategias prioritarias e implicaciones institucionales y de políticas</i>	66
5.4	<i>Complementar la agenda de apertura para potenciar el papel del comercio en la reducción de la pobreza rural</i>	68
5.4.1	<i>La contribución del comercio agrícola al desarrollo</i>	68
5.4.2	<i>Las negociaciones comerciales y la reducción de la pobreza</i>	69
5.5	<i>Resolver el problema de la tenencia y fortalecer el acceso de la población rural a la tierra</i>	71
5.5.1	<i>La esencialidad del acceso a la tierra</i>	71
5.5.2	<i>Tenencia de la tierra y reforma agraria</i>	72
5.5.3	<i>El entorno local del problema de la tierra y el menú de opciones</i>	73
5.6	<i>El financiamiento de la población rural</i>	73
5.6.1	<i>Brechas de acceso al crédito</i>	73
5.6.2	<i>Agrofinanzas</i>	76
5.6.3	<i>Gasto público e inversión en desarrollo rural</i>	76
5.6.4	<i>Mejorando las condiciones de financiamiento a la población rural pobre</i>	78
<b>6</b>	<b><i>Políticas para los territorios rurales</i></b>	<b>80</b>
6.1	<i>Vincular la economía agrícola y la economía rural no agrícola</i>	80
6.2	<i>Crear condiciones para incrementar la competitividad</i>	82
6.3	<i>Potenciar la diversificación territorial y productiva</i>	84
6.4	<i>Dinamizar mercados rurales de trabajo</i>	85
6.5	<i>Promover economías de aglomeración</i>	87
6.6	<i>Fomentar la agroindustria rural</i>	89
6.7	<i>Potenciar nuevos nichos de mercado</i>	90
6.7.1	<i>Productos orgánicos</i>	91
6.7.2	<i>Productos solidarios</i>	91
6.7.3	<i>Productos para mercados étnicos</i>	92
6.7.4	<i>Sellos de diferenciación</i>	92
6.8	<i>Infraestructura de apoyo a la producción</i>	93
6.8.1	<i>Infraestructura para la comercialización</i>	93

6.8.2	<i>Infraestructura de riego</i>	94
6.9	<i>Impulsar actividades económicas basadas en amenidades rurales</i>	95
6.10	<i>Promover la articulación entre lo urbano y lo rural</i>	97
6.10.1	<i>El vínculo entre las pequeñas ciudades y el campo</i>	97
6.10.2	<i>La relación entre el desarrollo urbano y el desarrollo rural</i>	97
6.10.3	<i>Función residencial de las áreas rurales</i>	98
6.11	<i>Potenciar activos históricos, culturales y ambientales</i>	98
<b>7</b>	<b><i>Políticas para la innovación institucional</i></b>	<b>100</b>
7.1	<i>Una aproximación desde lo político</i>	101
7.1.1	<i>Una visión para el combate de la pobreza rural</i>	101
7.1.2	<i>La democracia, escenario político institucional para el desarrollo territorial</i>	102
7.2	<i>Hacia una nueva institucionalidad rura</i>	102
7.2.1	<i>Bases de la nueva institucionalidad</i>	102
7.2.2	<i>Características de la nueva institucionalidad</i>	103
7.3	<i>La articulación entre lo público y lo privado</i>	104
7.4	<i>Las redes y la cooperación local</i>	106
7.4.1	<i>Las redes como mecanismos eficaces de cooperación y gestión del territorio</i>	106
7.4.2	<i>Creación de un escenario de integración mediante redes</i>	108
7.5	<i>Una nueva visión en el tema de inversiones</i>	109
7.6	<i>Articulación de políticas en temas emergentes</i>	109
7.6.1	<i>Articular las políticas ambientales a las estrategias de desarrollo agrícola y rural</i>	109
7.6.2	<i>Impulsar el ordenamiento territorial</i>	110
7.6.3	<i>Fortalecer la institucionalidad para promover investigación y desarrollo para campesinos</i>	110
<b>8</b>	<b><i>Políticas para el desarrollo de capacidades estratégicas para el desarrollo rural</i></b>	<b>111</b>
8.1	<i>Capacidades para aprovechar las oportunidades</i>	111
8.1.1	<i>El nuevo rol de la asistencia técnica y de la extensión rural</i>	112

8.1.2	<i>La necesidad de nuevas metodologías de capacitación</i>	112
8.1.3	<i>La importancia de los conocimientos tradicionales</i>	113
8.1.4	<i>La gestión del conocimiento</i>	113
8.2	<i>El mejoramiento de la educación agrícola y rural</i>	113
8.2.1	<i>Problemas de la educación agrícola y rural</i>	113
8.2.2	<i>Opciones para mejorar</i>	114
8.3	<i>Promover y fortalecer las organizaciones de los agricultores pobres</i>	115
8.4	<i>Equidad en el fortalecimiento de las identidades culturales</i>	116
8.5	<i>Responsabilidad social empresarial</i>	118
8.6	<i>Fortalecer el capital social y la solidaridad</i>	119
8.7	<i>Desarrollo de capacidades y capital humano</i>	121
8.8	<i>Desarrollo de capacidades para la cooperación local</i>	122
8.8.1	<i>La cooperación local en el fortalecimiento comunitario y la construcción social</i>	122
8.8.2	<i>La cooperación local y las políticas públicas</i>	123
9	<i>Algunas consideraciones finales</i>	125
	<i>Referencias</i>	128
	<i>Anexo estadístico</i>	133
	<i>Publicaciones del IICA sobre Desarrollo Rural</i>	136

## **LISTA DE CUADROS**

<b>Cuadro 1</b>	América Latina y el Caribe: perfil poblacional, según regiones, 1990-2000	5
<b>Cuadro 2</b>	América Latina y el Caribe: población en situación de pobreza e indigencia, por zona, 1980-2005, cifras absolutas y relativas	18
<b>Cuadro 3</b>	América Latina y el Caribe (12 países): relación entre nivel de ruralidad y evolución de la pobreza rural entre finales de 1990 y alrededor de 2000	23
<b>Cuadro 4</b>	América Latina y el Caribe (15 países): clasificación de los países según el promedio de años de estudio de la población de 15 a 24 años, por zona, alrededor de 2000	29

<b>Cuadro 5</b> América Latina (14 países): brecha urbano-rural en el promedio de años de estudio de la población rural de 15 a 24 años de edad, por sexo, alrededor de 2000	29
<b>Cuadro 6</b> Personas fallecidas por desastres naturales, por región, según tipo de desastre, 1990-2003	48
<b>Cuadro 7</b> América Latina y el Caribe (14 países): coeficiente de Gini de la Distribución de la tierra	71
<b>Cuadro 8</b> América Latina y el Caribe (12 países): gasto público en desarrollo agrícola y apoyo a la zona rural por habitante de zona rural	77
<b>Cuadro A 1</b> América Latina y el Caribe (8 países): estimación de la población indígena	133
<b>Cuadro A 2</b> América Latina (5 países) y el Caribe (13 países): estimación de la población afrodescendiente	133
<b>Cuadro A 3</b> América Latina (promedio de 13 países): población sin ingresos propios por zona y sexo, según tramos de edad, alrededor de 1999	134
<b>Cuadro A 4</b> América Latina y el Caribe (11 países): características seleccionadas de la población económicamente activa rural y del empleo rural no agrícola, por sexo, 1999	134
<b>Cuadro A 5</b> Incidencia de la pobreza a nivel nacional en algunas economías del Caribe	135
<b>Cuadro A 6</b> América Latina y el Caribe: indicadores de la evolución de la pobreza y de la distribución del ingreso en zonas rurales, 1997-2002, cifras relativas	135

## LISTA DE FIGURAS

### **Figura 1**

América Latina y el Caribe (19 países): resumen de la dinámica demográfica alrededor de 2000 7

### **Figura 2**

América Latina y el Caribe (14 países): distribución de la PEA ocupada rural, según inserción laboral, alrededor de 2002 10

### **Figura 3**

América Latina y el Caribe (12 países): cambios en el desempleo rural, según sexo, entre mediados de los noventa y alrededor de 2000 11

### **Figura 4**

América Latina y el Caribe (12 países): evolución de las brechas entre las tasas de desempleo rural masculino y femenino, entre mediados de los noventa y alrededor de 2000 13

### **Figura 5**

América Latina y el Caribe (14 países): (A) remuneraciones de la PEA rural y urbana, en múltiplos de la línea de pobreza per cápita, alrededor 2002; y (B) cambios en las remuneraciones de la PEA rural entre alrededor de 1997 y alrededor de 2002 15

### **Figura 6**

América Latina y el Caribe (14 países): evolución de la incidencia de la pobreza y de la indigencia rural (A1 y A2) entre alrededor de 1999 y alrededor de 2002 e importancia relativa de la pobreza y de la indigencia rural y urbana (B1 y B2), alrededor de 2002 21

### **Figura 7**

América Latina y el Caribe (14 países): incidencia de la pobreza rural en algunas categorías ocupacionales, alrededor de 2002 24

### **Figura 8**

América Latina y el Caribe (14 países): distribución de las personas ocupadas pobres por categorías ocupacionales en las zonas rurales, alrededor de 2002 26

### **Figura 9**

América Latina y el Caribe (14 países): Coeficiente de Gini e incidencia de la pobreza rural, alrededor de 2002 28

## **Figura 10**

América Latina y el Caribe: cobertura en el acceso a agua potable (A1 - 18 países) y saneamiento básico (A2 - 17 países) en zonas urbanas y rurales, alrededor de 2000 y cambios en la cobertura de servicios de agua potable (B1 - 15 países) y saneamiento básico (B2 - 15 países) en zonas rurales, 1990 y 2000

30

## **LISTA DE RECUADROS**

### **Recuadro 1**

Construcción de las canastas de ingresos familiares y la condición de pobreza: el caso de Centro América

25

### **Recuadro 2**

La distribución del ingreso en América Latina

27

### **Recuadro 3**

Ruralidad en los Estados Unidos de América

33

### **Recuadro 4**

Territorios rurales de Canadá

35

### **Recuadro 5**

Asimetrías territoriales en Brasil

37

### **Recuadro 6**

Pobreza en Colombia

40

### **Recuadro 7**

Principales obstáculos de las mujeres para acceder a instituciones microfinancieras

75

### **Recuadro 8**

La importancia del turismo en la economía rural de Costa Rica

96

### **Recuadro 9**

La dimensión cultural de la pobreza en Brasil

117

# Resumen ejecutivo

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

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

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

Las *cadenas agro-productivo-comerciales* plantean una visión ampliada de la agricultura, a partir de sus encadenamientos con otros sectores de la economía. *Los territorios rurales* constituyen una visión integradora de la economía rural, en la que destacan, además de la agricultura: a) la economía rural no agrícola; b) los vínculos entre la economía rural no agrícola y la agricultura y c) las funciones múltiples del binomio territorio/agricultura.

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

La propuesta establece que la heterogeneidad es un signo distintivo de la agricultura y el medio rural, el cual debe tomarse en cuenta en la

formulación de políticas y estrategias diferenciadas. Esto incluye la diversidad de agriculturas entre países; la variedad de agriculturas, productores agrícolas, cadenas agro-productivo-comerciales y territorios rurales al interior de los países; y la diversidad de la base de recursos naturales y de actores sociales al interior de los territorios rurales.

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

Una porción importante de la prosperidad rural se puede generar mediante una inserción de los pequeños productores en las cadenas agro-productivo-comerciales y los agronegocios que potencie las sinergias con otros sectores de la economía. Para maximizar el impacto de las cadenas agro-productivo-comerciales y de los agronegocios en la generación de empleo y la reducción de la pobreza se propone:

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

particularidades locales. Se requiere la implementación de políticas y el manejo de una multiplicidad de instrumentos que se combinarían según las especificidades de los países, regiones y territorios.

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

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

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

- *Vincular la economía agrícola y la economía rural no agrícola.* Estos vínculos tienen un doble sentido de integración: al interior de los territorios rurales son elementos que dinamizan las economías locales; y en su nivel de articulación regional y nacional, imprimen mayor dinámica a las áreas rurales.
- *Promover la competitividad de los territorios.* Se debe fortalecer la competitividad sistémica de los territorios (i.e. las condiciones que estos les ofrecen a las empresas que se asientan en ellos), la cual está determinada principalmente por la provisión de bienes públicos. El objetivo es crear territorios eficientes que favorezcan empresas eficientes que retribuyen a la sociedad por la vía de mayores rentas sociales.
- *Promover economías de aglomeración.* Las economías de aglomeración son una opción plausible para enfrentar las ventajas competitivas de las economías de escala de las grandes empresas, creando conjuntos de pequeñas y medianas empresas que logran generar volúmenes de producción importantes, que a la vez contribuyen a generar economías de localización y proximidad de gran potencial.
- *Dinamizar mercados rurales de trabajo.* Se enfatiza la necesidad de poner mayor atención a la promoción de una nueva economía de mercados laborales, a partir del estímulo al trabajo femenino en las actividades no agrarias y la búsqueda de fuentes alternativas de empleo en la cultura, el ocio, los servicios y el medio ambiente.

- *Fomentar la agroindustria rural.* Se destaca la importancia de la agroindustria rural y de los vínculos de esta con los agronegocios para la reducción de la pobreza rural, mediante la generación de empleos y la valorización de la producción campesina.
- *Potenciar nuevas dinámicas territoriales y actividades productivas.* La propuesta destaca la necesidad de superar las formas tradicionales en que el campo, las actividades primarias y la población rural-agrícola se relacionan con las ciudades. La revaloración de las actividades agrícolas rurales, además de su función productiva y de seguridad alimentaria, debe contemplar el reconocimiento de los servicios que estas prestan, así como de otras actividades relevantes que también tienen su base en la utilización de los recursos naturales.
- *Garantizar equidad en el acceso al agua.* Se subraya que el acceso al agua como recurso productivo debe ser equitativo y, por lo mismo, no puede estar definido únicamente en función de la capacidad de pago de los productores. Se enfatiza también que la gestión de proyectos de infraestructura de riego debe contemplar mecanismos para la participación de las comunidades que se vean afectadas o beneficiadas con esas obras, así como mecanismos para la gestión de conflictos.
- *Potenciar activos históricos y culturales.* Se reconoce que el conjunto de los activos históricos y culturales de las comunidades rurales representan un patrimonio territorial valioso como factor para su reactivación y desarrollo.

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

Con ese marco de referencia, la propuesta destaca la necesidad de replantear los marcos institucionales en los que se sustentan las políticas orientadas al sector rural. Para ello se propone:

- *Mejorar la coordinación entre instituciones y desarrollar nuevos mecanismos.* Es necesario mejorar no solo la coordinación de las instituciones que trabajan en un territorio o hacen parte de él, sino también proponer mecanismos que integren esfuerzos eficazmente y potencien el intercambio y el diálogo entre las diversas instituciones responsables del diseño y la ejecución de políticas.
- *Fomentar una institucionalidad activa.* Se requiere una institucionalidad activa que facilite la ejecución, la coordinación y la interlocución de las redes públicas que constituyen el Estado y las redes ciudadanas que trabajan en cada territorio.
- *Fortalecer la cooperación.* Se destaca la necesidad de una institucionalidad que promueva la cooperación y la convergencia entre el Estado, la empresa privada y la sociedad civil.
- *Promover el fortalecimiento de los actores locales.* La transformación institucional debe conducir a dejar atrás la óptica sectorial y promover la transferencia de poder político hacia los gobiernos locales y la sociedad civil, en materias relacionadas con la asignación de recursos y capacidades para la toma de decisiones.

**Políticas para el desarrollo de capacidades estratégicas para el desarrollo rural.** Se requieren nuevas actitudes, habilidades, destrezas y conocimientos de la población local para ejercer su autonomía con responsabilidad y manejar exitosamente sus emprendimientos, nuevas habilidades institucionales para forjar relaciones de colaboración, así como una nueva práctica profesional de los funcionarios públicos. La propuesta destaca la importancia de: a) desarrollar capacidades para aprovechar las nuevas oportunidades productivas; b) replantear el rol de la educación, de la asistencia técnica y de la extensión rural; c) desarrollar nuevas metodologías de capacitación; d) promover y fortalecer las organizaciones de los agricultores pobres; y e) rescatar y sistematizar conocimientos tradicionales. Todo lo anterior debe realizarse en el marco de un enfoque de gestión del conocimiento.



# Introducción

En este documento se presenta una propuesta de políticas para la promoción de la prosperidad rural. La propuesta busca responder a la pregunta de ¿cómo aumentar la contribución de la agricultura y del medio rural a la generación de empleo y a la reducción de la pobreza? El objetivo de la propuesta es potenciar la contribución de las cadenas agro-productivo-comerciales y de los territorios rurales a la creación de empleo digno y bien remunerado y a la reducción de la pobreza en el medio rural

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

El documento consta de ocho capítulos; los primeros presentan elementos de diagnóstico; la propuesta se presenta en los cinco capítulos restantes.

En el Capítulo 1 se presenta una caracterización de “lo rural” en América Latina y el Caribe (ALC), a partir de información secundaria. Se incluye información sobre la magnitud de la población rural, sobre la dinámica demográfica rural durante las últimas décadas y sobre la problemática de la subvaloración estadística de los grupos originarios y afrodescendientes, dos grupos sociales rurales entre los cuales la incidencia de la pobreza es significativa, debido a las situaciones de exclusión social que han enfrentado históricamente.

En el Capítulo 2 se presenta una visión general de la situación del empleo, la pobreza y la calidad de vida rural, generada también a partir de información secundaria. El capítulo incluye información sobre la evolución del mercado rural de trabajo; sobre las principales tendencias en la evolución de la pobreza rural y algunos fenómenos relacionados; sobre brechas en el acceso a servicios sociales, tales como educación, agua potable y saneamiento básico. También se destaca la importancia de la heterogeneidad como un signo distintivo de lo rural.

En el Capítulo 3 se aborda el tema de la relación entre vulnerabilidad ambiental y pobreza, destacando temas relacionados con el vínculo entre

degradación ambiental y pobreza, las interrelaciones entre los temas de agua, agricultura y seguridad alimentaria, entre cambio climático, agricultura y seguridad alimentaria, y entre vulnerabilidad a fenómenos naturales y bienestar rural.

En el Capítulo 4 se presentan un resumen de los principales elementos de la propuesta de políticas para la prosperidad rural. La propuesta está integrada por dos elementos: una visión que rescata las sinergias entre cadenas agro-productivo-comerciales y territorios rurales; y lineamientos de política en cuatro áreas: a) cadenas agro-productivo-comerciales (políticas para los productores) (Capítulo 5); territorios rurales (políticas para el territorio) (Capítulo 6); innovación institucional (política para las cadenas y los territorios) (Capítulo 7), y desarrollo de capacidades (políticas para la población rural) (Capítulo 8).

# 1 *La población rural*

*En los Censos Nacionales de Población –y en la mayoría de estadísticas oficiales— lo rural generalmente se obtiene como un residuo, luego de que se define qué es urbano: rural es lo que no es urbano. Esta definición dicotómica ha venido siendo cuestionada, en favor de un concepto de gradiente rural-urbano, que incorpore las dinámicas de interacción entre ambos espacios.*

Este capítulo presenta una caracterización de “lo rural” en América Latina y el Caribe (ALC), a partir de información secundaria. La Sección 1.1 presenta información sobre la magnitud de la población rural; en la Sección 1.2 se destaca información sobre la dinámica demográfica rural durante las

últimas décadas; en la Sección 1.3 se aborda la problemática de la subvaloración estadística de los grupos originarios y afrodescendientes, dos grupos sociales rurales entre los cuales la incidencia de la pobreza es significativa, debido a las situaciones de exclusión social que han enfrentado históricamente.

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

La población total de ALC en el año 2000 se estimaba en 549,4 millones de personas, 511,7 en América Latina y 37,7 millones en el Caribe. El porcentaje de población rural se estimaba en 25,1%

en América Latina (aproximadamente 128,4 millones) y en 36,7% en el Caribe (aproximadamente 13,8 millones), para una población rural total estimada en 142,2 millones de personas (CEPAL, 2005).

Sin embargo, las definiciones a partir de las cuales se estima la población rural —generalmente como residuo de lo que se define como urbano— se han venido cuestionando. Por ejemplo, en un estudio reciente del Banco Mundial se estima que la población rural de América Latina es del 44% (De Ferranti, et. al., 2004, p. 12), a partir de una definición de lo rural que toma en

cuenta aspectos como densidad de la población (cantidad de persona por kilómetro cuadrado) y la distancia a las ciudades más grandes, así como la definición de la OECD de zonas rurales. Dicha estimación representa una población rural de aproximadamente 225 millones de personas, casi 100 millones más de lo que indican las estadísticas oficiales.

## *1.2 Se presentan cambios importantes en la dinámica demográfica*

La dinámica demográfica de ALC durante las últimas décadas estuvo caracterizada por al menos cuatro tendencias: a) la reducción paulatina en la tasa de crecimiento de la población; b) la disminución de las tasas de natalidad y fertilidad; c) la disminución en la proporción de la población que reside en zonas rurales; y d) el incremento paulatino en la edad promedio de la población rural (Cuadro 1).

Sin embargo, se presentan diferencias importantes entre regiones y por países, que evidencian diversos grados de transición demográfica. Así, Centroamérica

presenta tasas de crecimiento de la población y de la fertilidad relativamente elevadas, menores niveles de urbanización y una mayor proporción de la población menor de 25 años que en otras regiones. Por el contrario, en la Región Sur se presentan las menores tasas de crecimiento de la población, los mayores niveles de urbanización y las mayores proporciones de población de 65 años respecto del total de la población rural. La situación en la Región Andina se acerca a la de Centroamérica y la del Caribe a la Región Sur.

Cuadro 1

América Latina y el Caribe: perfil poblacional según regiones, 1990-2000.

	Tasa Crec. Prom. interanual: Población total Población rural		Tasa promedio de: Fertilidad Natalidad		Población rural <sup>1</sup> : % en cada región		Porcentaje población rural: Menos 25 años Mayor 65 años	
	1990 – 1995	1995 – 2000	1990 – 1995	1995 – 2000	1990	2000	1990	2000
Total ALC	1,8 0,1	1,6 0,1	3,0 25,3	2,7 23,3	29,3	25,0	61,1 4,4	56,7 5,1
Norte (México)	1,8 0,4	1,6 ...	3,1 27,0	2,8 24,6	28,6	24,6	64,5 4,3	57,5 5,2
Región Caribe	1,6 0,4	1,5 0,2	2,8 23,7	2,5 21,6	54,3	48,1	61,1 4,0	57,6 4,4
Región Central	2,6 1,9	2,5 1,8	4,1 32,5	3,7 29,8	55,1	51,4	65,8 3,2	63,2 3,6
Región Andina	2,0 0,1	1,9 0,3	3,7 29,7	3,3 26,8	30,3	25,3	61,1 4,3	57,7 5,0
Región Sur	1,5 -0,8	1,4 -0,7	3,0 23,4	2,4 21,8	23,1	18,6	57,5 5,0	52,2 5,9

Nota: 1. En la Región Caribe únicamente Haití y República Dominicana; en la Región Central excluye a Belice.

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (2003a).

Los países de la Región Sur (excepto Paraguay) presentan la mayor proporción de población rural mayor de 65 años (más del 7%) y la menor proporción de población rural menor de 25 años (menos del 50%). La situación inversa se presenta en los países de menor desarrollo relativo (e.g. Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Haití), en los cuales más del 60% de la población rural es menor de 25 años y menos del 4% de la población rural tiene

más de 65 años. Los países andinos y los países centroamericanos de mayor desarrollo (i.e. Costa Rica, El Salvador, Panamá) se ubican en una posición intermedia. Los casos extremos son Uruguay (un 14,2% de la población rural es mayor de 65 años y 35,4% es menor de 25 años) y Nicaragua (un 2,8% de la población rural es mayor de 65 años y 67,2% es menor de 25 años). (Figura 1).

### 1.3 Hay subvaloración estadística y exclusión social de los grupos originarios y afrodescendientes

La situación de exclusión y pobreza en la que han subsistido las poblaciones indígenas y

afrodescendientes del mundo rural muestra el carácter histórico de la desintegración social en ALC. Esta

condición de exclusión ha contribuido a que durante muchos años las estadísticas nacionales hayan desestimado la importancia de construir perfiles específicos sobre estas poblaciones.

En los países con alta población indígena, la subvaloración está asociada a problemas de marginación y aislamiento, así como a ideologías modernizantes y “blanqueadoras”, que en algunos casos han debilitado las mismas identidades étnicas. De esta manera, el alto porcentaje de población clasificada como “no indígena” en Guatemala, o de “pardos”, en el caso de Brasil, refleja el impacto que dichas ideologías han tenido en los referentes de identidad de la población censada, o bien, en la generación de sesgos étnicos en los censos nacionales. En los países con baja población indígena, con frecuencia se estima “a priori” que estas poblaciones son “minorías” y “rurales”, tienen un valor demográfico demasiado leve y están poco integradas a la realidad nacional.

Así, el problema de la subvaloración estadística de estas poblaciones está vinculado, de manera compleja, a la construcción política de la identidad nacional. De hecho, hasta la década de 1990 el problema indígena se consideraba parte del problema campesino en general. Pero el resurgimiento de los movimientos indígenas contestatarios en varios países de América Latina y la suscripción del Convenio Internacional 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el cual se reconoce el derecho

a la autonomía de los pueblos indígenas, propició una plataforma internacional que apoya el reconocimiento nacional de estas poblaciones. A medida que las identidades étnicas diferentes — diferentes a las que privilegia la identidad nacional (blanca, parda y mestiza) — ganan mayor reconocimiento, parece darse un fenómeno de aumento de la población indígena.

La integración social de ALC requiere del reconocimiento y la revaloración de la diversidad cultural existente en cada uno de los países. A mitad de la década de 1990 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estimó que la población indígena en la región alcanzaba aproximadamente un 8% de la población regional, lo que equivalía, en ese momento, a entre 33 y 35 millones de personas, pertenecientes a unos 400 grupos lingüísticos distribuidos tanto en los territorios rurales como en las áreas urbanas de los países con mayor población indígena (Deruyttere, 1997). No obstante, muchos de los datos de que se dispone están obsoletos y muchos otros adolecen de graves incongruencias. Solo a manera de ejemplo, para el 2004, la CEPAL estimó la población indígena de la región en unos 40-50 millones de personas, un margen de error de 10 millones de personas. Las cifras que se presentan en el Cuadro A 1 se obtienen a partir de los datos más actualizados que arrojan los censos nacionales de los países con mayor porcentaje de población indígena, así como de los datos del Informe

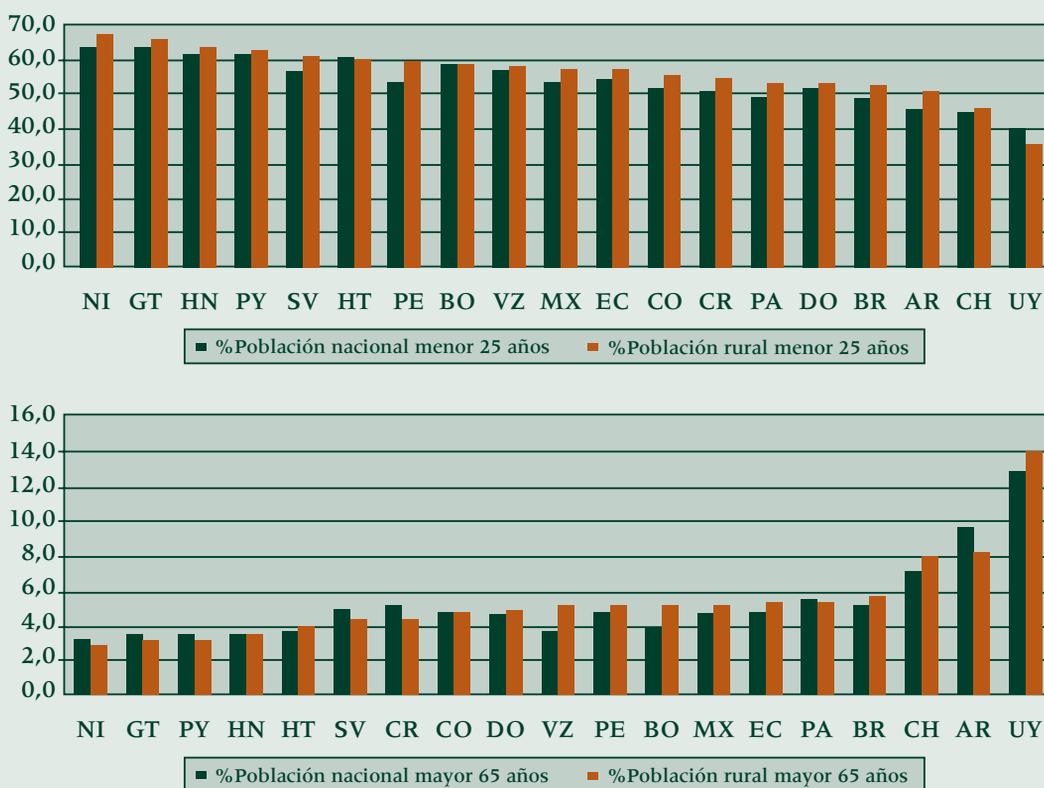
del Estado de la Región para América Central.

Por otra parte, la población negra y mestiza afrolatina (parda) se estima en unos 150 millones de personas, esto es, el aproximadamente un 30% de la población total de la región (Hopenhayn, 2001),

mayormente concentradas en el Caribe y en Brasil (Cuadro A 2). En general, los pueblos indígenas y afrodescendientes presentan los peores indicadores económicos y sociales de la región, lo que incluye condiciones educativas, sanitarias y de captación de ingresos.

**Figura 1**

*América Latina y el Caribe (19 países):  
resumen de la dinámica demográfica alrededor de 2000.*



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (1999).



## 2 *Situación del empleo, la pobreza y la calidad de vida rural*

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

Este capítulo presenta una descripción de la situación del empleo, la pobreza y la calidad de vida rural, generada también a partir de información secundaria. La Sección 2.1 incluye información sobre la evolución del mercado rural de trabajo. La Sección 2.2 resume las principales tendencias en la evolución de la pobreza rural

y de algunos fenómenos relacionados. La Sección 2.3 incluye información sobre brechas en el acceso a servicios sociales, tales como educación, agua potable y saneamiento básico. Finalmente, la Sección 2.4 destaca la importancia de la heterogeneidad como un signo distintivo de lo rural.

### *2.1 El mercado de trabajo rural*

#### *2.1.1 Muchos empleos rurales son de baja calidad*

Existen diferencias importantes entre países respecto de las características de inserción laboral de la Población Económicamente

Activa rural (PEA rural), especialmente en términos de la importancia relativa de trabajadores agrícolas por cuenta

propia vs. los asalariados<sup>2</sup>. En un extremo se ubican Bolivia y Perú, con más del 60% de PEA rural ocupada como trabajadores agrícolas por cuenta propia y menos del 25% como asalariados; en el otro están Chile y Costa Rica, con más del 60% como asalariados y menos del 25% como cuenta propia agrícolas. (Figura 2). En general los mayores niveles de pobreza rural se dan en países con una alta proporción de trabajadores agrícolas por cuenta propia dentro de la PEA rural.

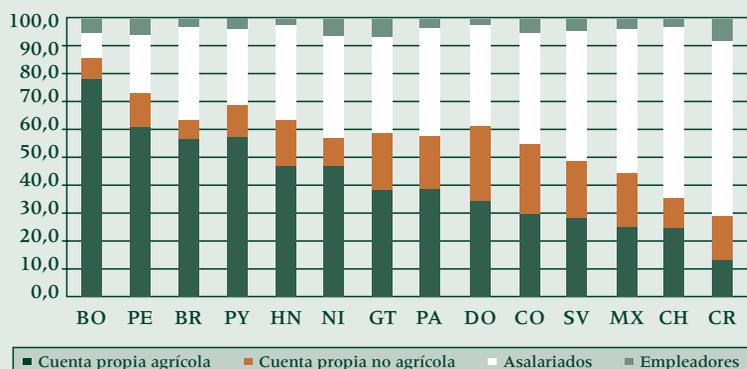
La situación del mercado de trabajo rural se mantuvo sin cambios significativos entre mediados de los años noventa y principios de la presente década. Las excepciones más notables —entre los 12 países para los que se dispone de información— son los casos de Panamá (1995-2000) y Nicaragua (1993-2001), en donde las tasas de desempleo, tanto en hombres

como en mujeres se redujeron. En el caso de Honduras (1996-1999) y El Salvador (1995-1999) el desempleo entre las mujeres se redujo, aunque aumentó levemente entre los hombres. La situación más desfavorable se presentó en Colombia (1995-1999), en donde se dieron los aumentos más significativos en las tasas de desempleo, tanto en hombres como en mujeres (Figura 3).

En términos generales, el comportamiento de la tasa de desempleo rural fue más favorable para las mujeres que para los hombres. En 8 de 12 países la tasa de desempleo femenina se redujo o varió menos de un punto porcentual, lo que contrasta con un incremento en las tasas de desempleo masculinas en 9 de 12 países (Figura 3). Esto refleja una gradual apertura de oportunidades de trabajo para las mujeres en el medio rural.

**Figura 2**

*América Latina y el Caribe (14 países): distribución de la PEA ocupada rural, según inserción laboral, alrededor de 2002.*



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (2004).

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

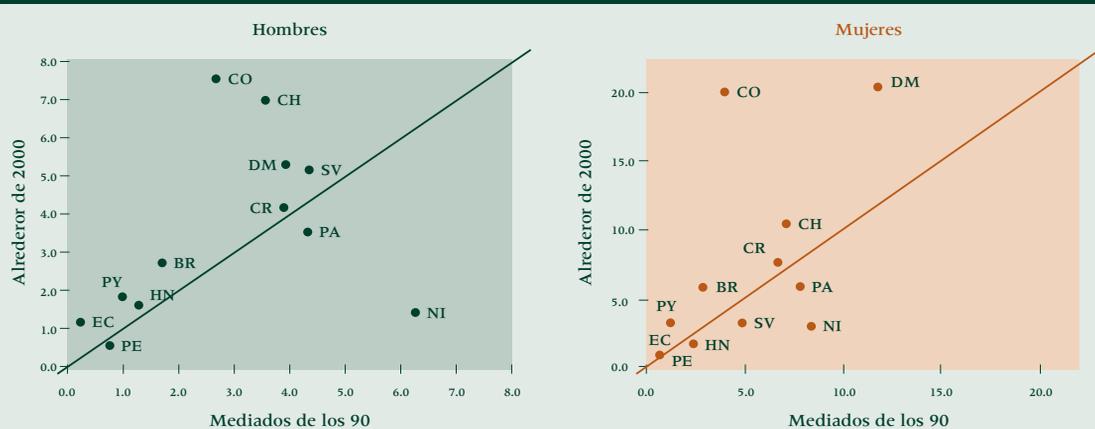
Un elemento destacable del mercado de trabajo rural es que en muchos países con alta pobreza rural (ver Sección 2.2) las tasas de desempleo abierto rurales son considerablemente bajas (por debajo del 4%), tanto entre hombres como entre mujeres. Entre los países que se encuentran en esa situación están Ecuador, Honduras, Paraguay y Perú (Figura 3). Un examen más detallado del mercado de trabajo rural en Honduras y Paraguay permite establecer que, aunque las tasas de desempleo abierto son bajas, las tasas de subempleo son muy elevadas, especialmente la tasa de subempleo invisible, i.e. subempleo por bajos ingresos. Así, en Honduras, entre 1999 y 2003 la tasa de subempleo visible pasó de 2,5% a 7,4% y la tasa de subempleo invisible de 31,4% a 37,1%, frente a un incremento de la tasa de desempleo abierto de 1,4% a 2,2%. En Paraguay, entre 1999 y 2004, la tasa

de subempleo visible pasó de 7,1% a 8,8% y la tasa de subempleo invisible de 10,5% a 11,9%, contra un incremento de la tasa de desempleo abierto de 3,4% a 3,7%.

Lo anterior es un indicio de que la alta incidencia de la pobreza rural en algunos países es un problema vinculado a las características de inserción en el mercado de trabajo. El subempleo visible apunta a una inserción en condiciones de precariedad de ingresos (i.e. trabajo a tiempo completo pero con una remuneración por debajo de un salario mínimo de referencia), en tanto el subempleo visible indica una inserción en condiciones de precariedad desde el punto de vista de jornada (i.e. trabajo menos de tiempo completo interesado en trabajar una jornada mayor). En suma, una situación de carencia de alternativas productivas generadoras de empleos de calidad.

**Figura 3**

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



Fuente: Elaboración propia con datos de BID (2003).

### 2.1.2 Las mujeres siguen en desventaja en los mercados rurales de trabajo

La información disponible también indica que las tasas de desempleo abierto rurales son considerablemente más elevadas entre las mujeres que entre los hombres; la excepción es El Salvador (Figura 4), en donde la tasa femenina se redujo por debajo del nivel de la masculina (1995-1999). Y aunque entre mediados de los noventa y alrededor de 2000 las brechas entre las tasas de desempleo femenino y masculino se redujeron levemente en algunos países, también aumentaron en otros, en algunos casos significativamente (e.g. Colombia, 1995-1999; República Dominicana, 1996-1998; Brasil, 1995-1999).

El mayor desempleo de las mujeres rurales es un factor limitante para el desarrollo del medio rural, sobre todo tomando en cuenta que según lo expuesto en la Novena Conferencia Regional de la Mujer de ALC, el número de hogares con jefatura femenina aumentó significativamente en ALC de 1990 al 2002.

Lo anterior indica que persisten importantes asimetrías de género en el empleo rural y que éstas resultan clave para entender por qué las mujeres —y también los jóvenes rurales—, aun siendo poblaciones cuyo trabajo y potencial transformador es importante para la economía y la sociedad rural, figuran entre los más vulnerables a los embates de la pobreza.

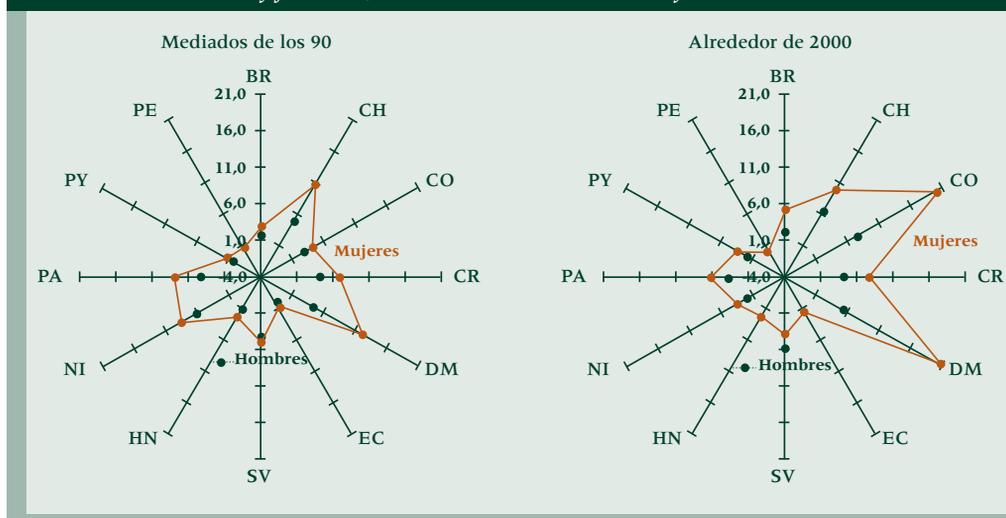
Diagnósticos nacionales realizados por el IICA en 18 países de ALC durante la década de 1990, evidenciaron que las mujeres realizan, además del trabajo relacionado con el cuidado de la familia, múltiples trabajos relacionados con la producción agrícola. De hecho, los diagnósticos nacionales en países de la Región Andina y América Central revelaron que las mujeres rurales productoras de alimentos —vinculadas a la agricultura familiar— trabajan de 14 a 18 horas diarias.

Aproximadamente la mitad de este tiempo lo dedican a actividades relacionadas con el cuidado de la familia y la otra mitad a actividades productivas, lo que incluye: 4,5 horas de trabajo en la parcela; 2 horas de atención al ganado, aproximadamente 1,5 horas en el cuidado del huerto y la elaboración de productos para la venta (Kleysen y Campillo, 1996). A esto hay que agregar que en los segmentos más pobres de la población rural, la vinculación de las mujeres al mercado de trabajo constituye una estrategia de sobrevivencia.

Aunque la mayor escolaridad de la juventud rural —y especialmente de las mujeres rurales— se convierte, teóricamente, en un factor que puede elevar la productividad del trabajo, esto no se ha traducido en el mejoramiento de las oportunidades de acceso a empleo e ingresos agrícolas y no agrícolas (Cuadro A 3).

Figura 4

América Latina y el Caribe (12 países): evolución de las brechas entre las tasas de desempleo rural masculino y femenino, entre mediados de los noventa y alrededor de 2000.



Fuente: Elaboración propia con datos de BID (2003).

Por otra parte, la estructura de empleo del mundo rural agrícola presenta altas tasas de informalidad. Los fenómenos de la subcontratación y del trabajo sin contrato ni garantías laborales o bien el trabajo por cuenta propia, son frecuentes entre los trabajadores asalariados agrícolas. Esta tendencia general que constituye una brecha de equidad rural-urbana en términos de oportunidades de empleo formal adquiere, además, especificidades de género y etarias en el mundo rural.

La informalidad del trabajo de las mujeres y los jóvenes está determinada tanto por factores culturales como por aspectos político-económicos, con fuertes implicaciones en la multiplicación del riesgo en su calidad de vida. El incremento de la vulnerabilidad

laboral de estos grupos es en realidad un riesgo para la sociedad en su conjunto. Por tanto, la persistencia en la valoración del trabajo reproductivo de las mujeres como un ámbito privado y no público, o las transacciones culturalmente condicionadas de la dedicación de tiempo vital de la juventud entre educación y trabajo, tienen en realidad un costo alto para los procesos de cohesión social de un territorio y de una sociedad.

Finalmente, no se ha visualizado con la profundidad y la claridad suficientes el impacto de los tratados comerciales en los mercados de trabajo rurales, de manera que la ventaja comparativa de tener generaciones rurales con más años de escolaridad que las generaciones anteriores tiende a subutilizarse

como factor de cambio. Esto es especialmente importante si se tiene en cuenta que durante los años noventa, las tasas de desempleo absolutas de los jóvenes aumentaron, lo que muestra una evolución negativa de los mercados de trabajo, (Weller, 2003, pp. 64-66). La situación es más difícil aún para los jóvenes rurales con baja escolaridad, pues quedan atrapados en economías de baja productividad. En aquellas economías que ofrecen alternativas es preciso realizar una mediación social —normalmente realizada por la familia, si los padres tienen condiciones educativas y económicas relativamente estables— para

facilitar la inserción de las generaciones jóvenes rurales en segmentos novedosos, así como para facilitar la transición de la escuela al mundo laboral.

En general, puede decirse que los mercados laborales en los territorios rurales no presentan suficiente dinamismo en sus encadenamientos para generar opciones de trabajo de calidad, lo cual afecta la inserción de los jóvenes. Las condiciones y calidad del desplazamiento del trabajo rural hacia actividades no agrícolas son muy heterogéneas y relativas a los procesos-país y al medio rural.

### *2.1.3 Persiste la desigualdad en las remuneraciones urbanas y rurales*

Las remuneraciones de la PEA rural son más bajas que las correspondientes a la PEA urbana en todos los países para los que se dispone de información (Figura 5, Panel A), debido a factores relacionados como la poca diversificación de las economías rurales. Esta situación contribuye a profundizar las brechas de desarrollo entre zonas urbanas y rurales.

Como es de esperar, las remuneraciones más bajas se presentan en aquellos países en que la incidencia de la pobreza rural es más alta, tales como Honduras, Nicaragua, Guatemala, Bolivia, Perú y Paraguay. En el otro extremo se ubican Panamá, Costa Rica y Chile. Además, durante el período 1997-

2002, las remuneraciones rurales se redujeron en todos los países en donde éstas son bajas y se incrementaron en países en que son elevadas (e.g. Chile, Costa Rica y Panamá), como puede verse en la Figura 5, Panel B.

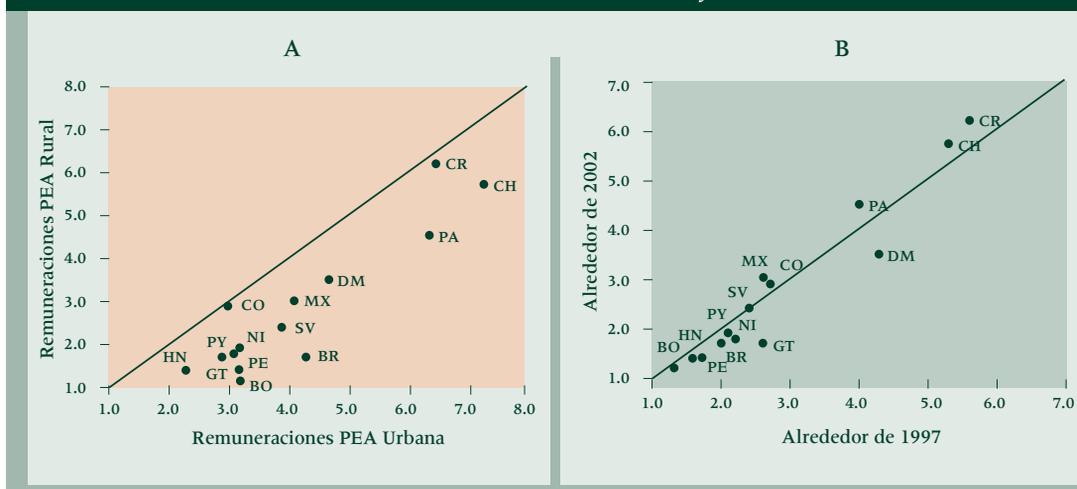
También es importante destacar que aunque durante los últimos años las mujeres rurales se han incorporado de manera intensa y rápida a los mercados laborales rurales, la generación de ingresos propios continúa siendo muy dispar entre hombres y mujeres. La captación de ingresos entre mujeres urbanas y mujeres rurales también refleja brechas significativas. Esto puede explicarse no solo por las asimetrías de acceso a oportunidades de empleo

o ingresos que se observan en la dinámica de la economía territorial rural, sino por las asimetrías de remuneración que afectan doblemente a las mujeres

rurales: en el desempeño de labores similares a las de las mujeres urbanas y en el desempeño de labores similares a las de los hombres rurales.

**Figura 5**

*América Latina y el Caribe (14 países): (A) remuneraciones de la PEA rural y urbana, en múltiplos de la línea de pobreza per cápita, alrededor de 2002; y (B) cambios en las remuneraciones de la PEA rural entre alrededor de 1997 y alrededor de 2002.*



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (2004).

#### 2.1.4 El empleo rural no agrícola complementa el trabajo agrícola

Las actividades que desarrolla la economía no agrícola (e.g. producción de artesanías, turismo rural, manufacturas, servicios de apoyo a la producción, etc.) son cada vez más importantes para la población rural, especialmente como parte de las estrategias de diversificación del ingreso de los hogares para enfrentar la pobreza. Así se desprende del estudio de Dirven (2004) sobre empleo rural no agrícola (ERNA), según el cual, entre mediados y finales de la década de los noventa se presentó un importante incremento en la participación de las

actividades no agrícolas en PEA rural. En dicho estudio se estima que esa participación alcanzó un promedio del 39% en 1999, con variaciones importantes por países, desde un 14% en Bolivia, hasta 66% en Costa Rica (Cuadro A 4). En Panamá, México y Costa Rica la PEA rural no agrícola supera a la PEA agrícola (i.e. la economía rural no agrícola emplea una mayor proporción de la PEA rural que la economía agrícola). Es importante destacar que el incremento en la participación de las actividades no agrícolas es evidencia directa del

ensanchamiento de la estructura productiva de las economías rurales.

Uno de los aspectos más destacados del empleo rural no agrícola es su importancia para las mujeres. La participación de estas en la PEA no agrícola es en promedio de un 44%, frente a únicamente un 27% en la PEA agrícola (i.e. 27 de cada 100 personas en la PEA no agrícola eran mujeres). La mayor importancia del empleo no agrícola para las mujeres rurales también es evidente al comparar la distribución de la PEA rural entre hombres y mujeres. Así, del total de la PEA femenina un 51% corresponde a actividades no agrícolas, frente a un 33% en el caso de los hombres. También es muy destacable la gran variación que se presenta en la participación de las actividades no agrícolas dentro de la PEA rural femenina, desde un 14% en Bolivia hasta más del 90% en Costa Rica y Panamá (Cuadro A 4).

Dirven (2004) subraya que el incremento en el ERNA no obedece a un aumento de la pobreza rural, pese a que muchas actividades de ese tipo, especialmente microempresas rurales, se crean como un mecanismo para paliar la pobreza. Algunas posibilidades para el incremento propuestas por esa autora (pp. 53-56) incluyen: a) el efecto de la tasa de crecimiento general de la economía y de la agricultura en particular; b) la permanencia en las zonas rurales de varones jóvenes y de edad mediada, pero que no se dedican a la agricultura; c) incorporación a la fuerza de trabajo de mujeres rurales, en su mayoría jóvenes; y d) una mayor demanda originada por el turismo rural.

Los datos de dicho estudio, resumidos en el Cuadro A 4, ilustran la importancia de la incorporación de las mujeres para el crecimiento del ERNA. Los dos países en donde las actividades no agrícolas son menos importantes dentro de la PEA femenina (i.e. Bolivia y Brasil, menos del 30%), son también aquellos con la menor importancia de actividades no agrícolas en la PEA rural. Lo contrario también es cierto. Los dos países con las mayores participaciones de las actividades no agrícolas en la PEA rural femenina (i.e. Costa Rica y Panamá, más del 90%), presentan también las mayores participaciones de dichas actividades en la PEA rural (por encima del 50%). Los sectores más importantes en términos de ERNA son los servicios sociales, comunales y personales (36%); comercio, restaurantes y hoteles (25%) y las manufacturas (21%); estos sectores son también los más importantes en términos de ERNA femenina (58%, 53% y 43% respectivamente) (Dirven, 2004, p. 55).

La creciente importancia del ERNA hace que los ingresos no agrícolas constituyan un porcentaje cada vez más elevado del ingreso total de los hogares rurales pobres. En un estudio para Colombia, Echeverri (2003) presenta un análisis detallado de la importancia de las actividades no agrícolas dentro de las estrategias de diversificación del ingreso de las familias agrícolas rurales. En dicho estudio se identifican 2,8 millones de hogares rurales en 1998, de los cuales un 45,4% se dedican exclusivamente a actividades agrícolas, un 37,2% únicamente a actividades no agrícolas y un 17,4% combinan ambas

actividades. El grupo con el ingreso promedio más bajo es el de los hogares que solo se dedican a actividades agrícolas (US\$ 474); en cambio, el grupo con el ingreso más elevado es el de los hogares que combinan actividades agrícolas y actividades no agrícolas (US\$ 844).

Otros aspectos importantes destacados por Echeverri (2003) son los relativos a las características de los trabajadores no agrícolas y su relación con la estructura de las familias agrícolas. Por ejemplo, el nivel de analfabetismo de los trabajadores agropecuarios es mucho mayor que el de los trabajadores no agrícolas y su nivel educativo promedio es significativamente menor. Los mayores niveles educativos los presentan trabajadores asalariados, especialmente los que trabajan en

sectores no agropecuarios. El autor subraya que las diferencias de ingreso son mayores por nivel educativo entre los trabajadores no agrícolas que entre los agrícolas, lo que indica que en este sector la educación sí marca una ventaja laboral.

Aunque una economía rural no agrícola más pujante es sinónimo de mayores posibilidades de diversificación del empleo rural, la incapacidad estructural existente impide el aprovechamiento sustantivo de estas oportunidades, por parte de los sectores rurales pobres. Hasta el momento el empleo no agrícola generado en ALC muestra que la mayor captación de empleos e ingresos se ha dado en los sectores menos pobres y con mayor capacidad de acceso a activos y servicios, como lo evidencia el mencionado estudio de Echeverri.

## 2.2 La pobreza rural <sup>4</sup>

### 2.2.1 El medio rural continúa empobrecido

La pobreza y la indigencia<sup>5</sup> en las zonas rurales son problemas de una magnitud y una persistencia considerables en ALC, sin avances significativos en su reducción

durante las últimas dos décadas. Más bien se podría hablar de retroceso, pues entre 1980 y 2002<sup>6</sup> ambas se incrementaron, en términos absolutos y relativos. Así, en el año

---

<sup>4</sup> Esta sección se basa fundamentalmente en información de la CEPAL, en particular, de los Panoramas Sociales 2004 y 2005 y del Anuario Estadístico 2004.

<sup>5</sup> Las definiciones de pobreza y de indigencia son las mismas utilizadas por la CEPAL en sus panoramas sociales anuales (e.g. CEPAL 2004). Los datos se obtienen mediante Encuestas de Hogares. Los términos indigencia y pobreza extrema son sinónimos, y hacen referencia a una situación en la cual las familias no disponen de suficientes ingresos para adquirir una canasta básica de alimentos.

<sup>6</sup> A finales de 2005, cuando se terminó de preparar la versión final de este documento, el 2002 era el último año para el que se disponía de información detallada sobre pobreza rural y urbana para toda la región.

2002 se estimaban casi dos millones de pobres rurales más que en 1980 y casi seis millones de personas más en pobreza extrema.

La evolución más desfavorable de ambos fenómenos se presentó durante la década de los ochenta —la llamada década perdida. Durante los años noventa se presentaron mejoras; sin embargo, estas tendieron a estancarse a partir de la segunda mitad de dicha década, especialmente en lo relativo a la evolución de la indigencia rural; de hecho, entre 2000 y 2002 ésta se incrementó, tanto en términos absolutos como relativos (Cuadro 2).

Los datos más recientes de la CEPAL, a partir de proyecciones, indican que la mayor incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema en el total de la región —en términos absolutos y relativos— se presentó en 2003, para reducirse de manera sostenida hasta el 2005, debido fundamentalmente a un mejor desempeño económico (CEPAL, 2005, p. 64). Las

proyecciones apuntan a una reducción en la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema rurales, evolución que indudablemente estuvo vinculada a los resultados positivos logrados por México y Brasil, los dos países con los mayores contingentes de población rural en el continente. El caso más notable es el de México, en donde la incidencia de la pobreza se redujo de 54,7% a 44,1% entre 2000 y 2004 y la indigencia de 28,5% a 19,3%.

A nivel de país, entre finales de los noventa y principios de la presente década la evolución de la pobreza rural mostró un panorama heterogéneo. De hecho, la incidencia de ambas se redujo en 9 de los 14 países para los que se dispone de información, pero en general las reducciones fueron pocas significativas. Más bien destacan los casos de Panamá y Costa Rica, países en los que se incrementó tanto la incidencia de la pobreza como de la indigencia (Figura 6, Panel A).

**Cuadro 2**

*América Latina y el Caribe: población en situación de pobreza e indigencia, por zona 1980-2005, cifras absolutas y relativas.*

	Pobres						Indigentes					
	Total		Urbano		Rural		Total		Urbano		Rural	
	Mill.	Porc.	Mill.	Porc.	Mill.	Porc.	Mill.	Porc.	Mill.	Porc.	Mill.	Porc.
1980	135,9	40,5	62,9	29,8	73,0	59,9	62,4	18,6	22,5	10,6	39,9	32,7
1990	200,2	48,3	121,7	41,4	78,5	65,4	93,4	22,5	45,0	15,3	48,4	40,4
1997	203,8	43,5	125,7	36,5	78,2	63,0	88,8	19,0	42,2	12,3	46,6	37,6
2000	207,1	42,5	131,8	35,9	75,3	62,5	88,4	18,1	42,8	11,7	45,6	37,8
2002	221,4	44,0	146,7	38,4	74,8	61,8	97,4	19,4	51,6	13,5	45,8	37,9
2003	226,0	44,3	nd	38,9	nd	61,6	98,0	19,2	nd	13,7	nd	36,9
2004	216,0	41,7	nd	36,7	nd	58,1	90,0	17,4	nd	12,4	nd	34,0
2005	213,0	40,6	nd	nd	nd	nd	88,0	16,8	nd	nd	nd	nd

Fuente: CEPAL (2003, cuadros 1.2 y 1.3, p.50; 2005, pp. 64, 66, 317-318).

Pese a las leves mejoras que se presentaron en varios países en la incidencia de la pobreza y de la indigencia rurales, ambas tasas siguen siendo considerablemente más elevadas que en las zonas urbanas. Las diferencias en las tasas de incidencia de la pobreza rural y urbana varían entre menos de tres puntos porcentuales en Chile y Colombia y más de 20 puntos porcentuales en Bolivia, Honduras, Guatemala, Paraguay, Perú y Panamá. En México y Brasil las brechas han disminuido, aunque todavía son considerables. Las diferencias en las tasas de incidencia de la indigencia son todavía más significativas, superando los 30 puntos porcentuales en Bolivia, Honduras, Paraguay y Perú (Figura 6, Panel B).

Las tasas más elevadas de pobreza y de indigencia rurales se presentan en varios países centroamericanos (Guatemala, Honduras y Nicaragua) y andinos (Perú, Bolivia), así como en Haití y Paraguay. En esos países más del 70% de la población rural vivía en condiciones de pobreza y más del 50% en situación de indigencia, alrededor de 2002 (Figura 6).

En el caso del Caribe la información sobre pobreza es menos completa, debido principalmente a la ausencia de encuestas periódicas de hogares y a problemas de comparabilidad entre las diferentes encuestas disponibles. En el Panorama Social 2002-2003 (CEPAL, 2003b) se revisan

distintos estudios —se advierte, sin embargo, tener cautela la momento de realizar comparaciones— sobre pobreza en el Caribe, los cuales aparecen resumidos en el (Figura 6, Panel B). Los datos son estimaciones nacionales y permiten aseverar que en un número importante de países la incidencia de la pobreza es significativa, por encima del 50%; el caso extremo es Haití, donde a mediados de la década anterior se estimaba que el 81% de población rural vivía en condiciones de pobreza.

El informe de la CEPAL (2003b) destaca que durante los años noventa la pobreza se redujo notablemente en Guyana (de 43% en 1993 a 35% en 1999) y Jamaica (de 28% en 1990 a 17% en 2001). Esta tendencia, sin embargo, no se presenta en toda la subregión y más bien en muchos países es posible que la pobreza haya aumentado. También destaca dicho informe que “la incidencia de la pobreza en las áreas rurales es mayor que en las urbanas, como ocurre en América Latina. En el caso de Jamaica, la pobreza rural llega a triplicar a la urbana, mientras que en Guyana, casi toda la población de las áreas rurales es pobre. Una situación similar se puede indicar en Belice, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas” (CEPAL, 2003b, p. 60). Como puede verse en el Cuadro A 5, en todos esos países la pobreza afecta a más del 30% de la población.

### *2.2.2 La pobreza rural presenta características territoriales distintivas*

En los estudios sobre los determinantes de la pobreza generalmente se enfatizan las condiciones individuales y familiares de los pobres. Sin embargo, la pobreza no es exclusivamente una condición individual o familiar, no depende solo de las capacidades individuales, del acceso a activos y de los factores de generación de ingresos. La pobreza rural tiene un componente territorial significativo. En efecto, una característica importante de la pobreza rural en América Latina es su concentración en zonas geográficas fácilmente delimitadas, que en algunos casos trascienden fronteras nacionales. Esta concentración responde a procesos históricos de poblamiento, desarrollo económico, interacción con los recursos naturales y aspectos institucionales, así como a políticas públicas. Esta situación es típica de los territorios de pueblos originarios, los cuales desbordan fronteras políticas.

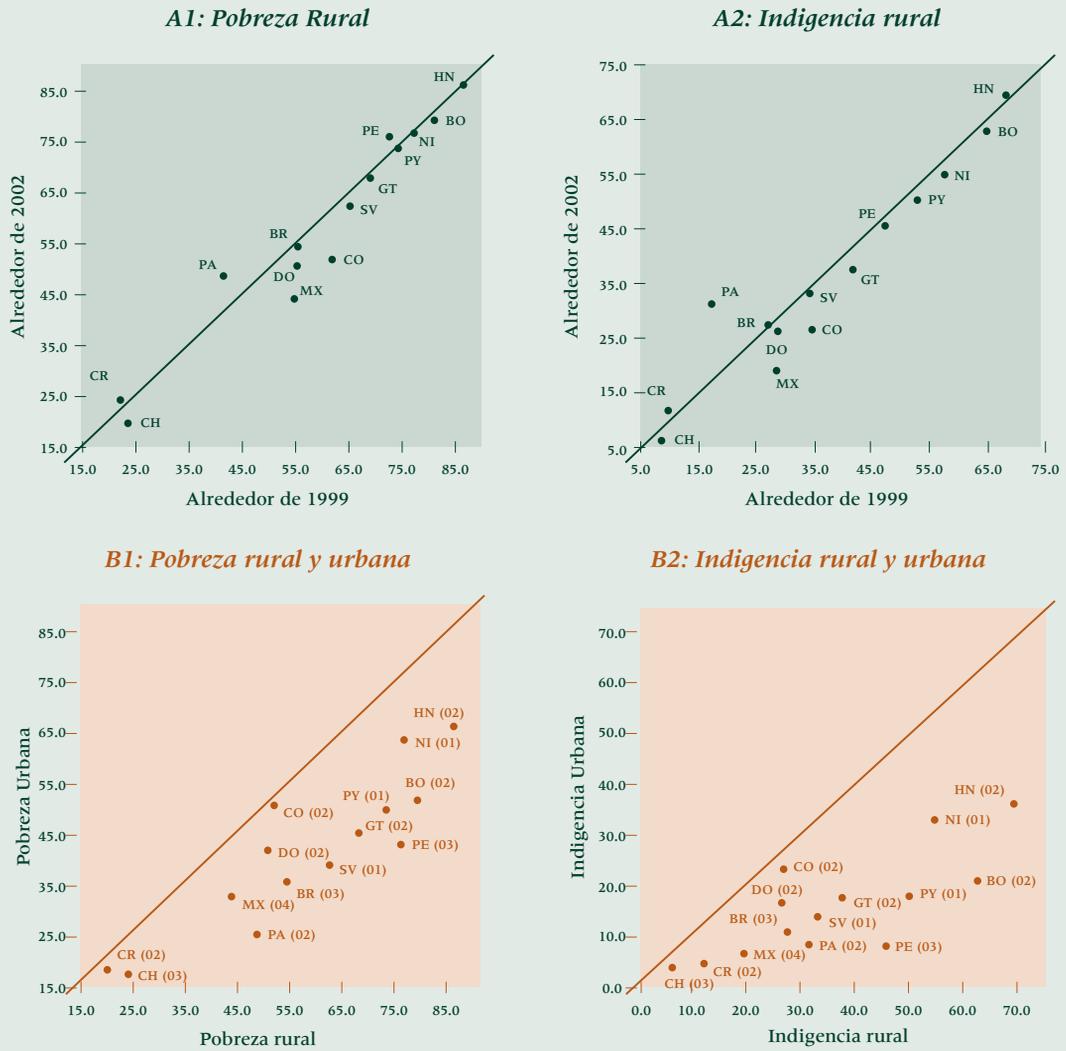
Este enfoque analítico de la pobreza conduce a reconocer la existencia de un conjunto amplio de aspectos que determinan las condiciones de vida, los cuales están dados por el entorno en el que transcurre la vida familiar, laboral, política y cultural de los individuos. Estos factores son de carácter territorial, esto es, se desarrollan en el ámbito local, regional o nacional en que se adscribe la acción de las poblaciones o comunidades. Las dotaciones

de los territorios implican accesos a bienes públicos básicos para las condiciones de bienestar de la población, los que no necesariamente son incluidos en los análisis y las mediciones de la pobreza de tipo individual o familiar. Las vías de comunicación, la energía, los servicios públicos, la infraestructura productiva o social y la institucionalidad misma son componentes claves del bienestar y actúan como elementos que ayudan a definir situaciones de carencia o de riqueza.

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

**Figura 6**

*América Latina y el Caribe (14 países): evolución de la incidencia de la pobreza y de la indigencia rural (A1 y A2) entre alrededor de 1999 y alrededor de 2002 e importancia relativa de la pobreza y de la indigencia rural y urbana (B1 y B2), alrededor de 2002.*



Fuente: IICA, con datos de CEPAL (2004).

### *2.2.3 El crecimiento de la actividad agropecuaria contribuye a generar empleo e ingresos*

El crecimiento del sector agropecuario puede ser fundamental para crear empleos y reducir la pobreza rural. Así ha sido demostrado en un estudio sobre los roles de la agricultura en Chile (Valdés y Foster, 2003). El estudio determinó que, por su alta demanda de mano de obra no especializada, el crecimiento del sector agrícola es la posibilidad más efectiva para reducir la pobreza, ya que las personas con menos capacitación son generalmente las de menores ingresos. El estudio subraya que la reducción de la pobreza es mayor ante incrementos en la producción agrícola que ante crecimientos en la producción nacional total o en cualquier otro sector de la economía.

Así, mientras que la elasticidad promedio entre crecimiento económico y reducción de la pobreza se estima en un rango de 0,8 a 1,2%, en el caso de la producción agropecuaria el rango estimado es de 1,8 a 2,4%.

Otro factor destacado en el estudio es el rol “amortiguador” que cumple la agricultura en coyunturas de recesión económica. Ese ha sido el caso durante las dos recesiones importantes identificadas en Chile desde 1973: durante la ocurrida en el período 1973-75 el sector se expandió notablemente, frente a una contracción de la economía de alrededor del 12%; y durante la

recesión que se dio en el período 1982-83 el sector se contrajo únicamente alrededor de un 3%, frente a una caída de la producción nacional superior al 14% (Valdés y Foster, 2003, p. 15).

En la evolución de la pobreza rural y del sector agropecuario, hacia finales de la década de los noventa e inicios de la presente, se presentan dos situaciones bastante definidas, como puede verse en el Cuadro 3: a) países en los cuales el sector agropecuario creció más y la pobreza rural disminuyó (México, Colombia, República Dominicana y Chile); b) países en los cuales, pese al crecimiento del sector agropecuario, la pobreza rural no cambió significativamente (Guatemala, Bolivia, Paraguay, Honduras, Nicaragua y Brasil). Este segundo grupo incluye varios de los países en los cuales la agricultura tiene mayor peso en la economía y en los cuales la incidencia de la pobreza rural es mayor al 70% de la población rural. Sobre el Caribe, la CEPAL (2003a, p. 60) subraya que en países como Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas “es muy posible que el deterioro de la industria bananera y el ascenso de las tasas de desempleo y subempleo se hayan traducido en mayores niveles de pobreza”.

**Cuadro 3**

*América Latina y el Caribe (12 países): relación entre nivel de ruralidad y evolución de la pobreza rural entre finales de 1990 y alrededor de 2000.*

Evolución del sector agropecuario 1998-2002	Cambio en la incidencia de la pobreza rural entre finales de noventa y alrededor de 2002.		
	Disminuyó más de un punto porcentual	Cambió menos de un punto porcentual	Aumentó más de un punto porcentual
Menos 1,0%	El Salvador (1999-2001).		Costa Rica (1999-2002).
1,0 – 2,5%	México (1998-2002), Colombia (1999-2002).	Guatemala (1998-2002), Bolivia (1999-2002), Paraguay (1999-2001), Honduras (1997-2002).	
Más 2,5%	República Dominicana (2000-2002), Chile (1998-2000).	Nicaragua (1998-2001), Brasil (1999-2001).	Perú (1999-2001).

*Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (2003b y 2004).*

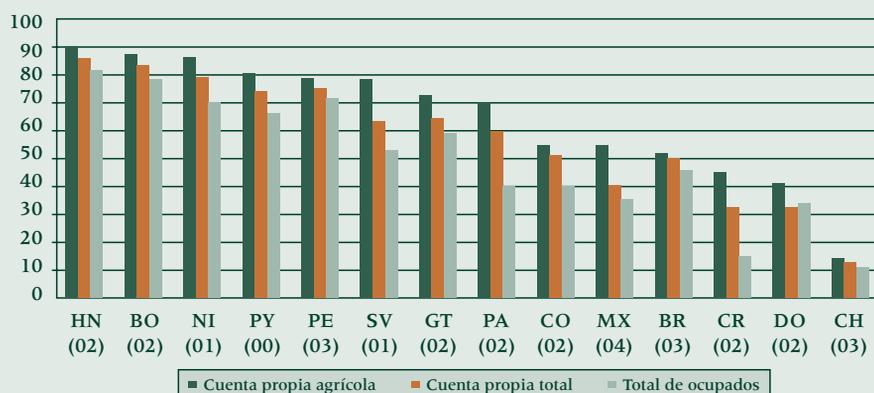
#### **2.2.4 La pobreza no es uniforme en los mercados rurales de trabajo**

Un fenómeno que caracteriza los mercados de trabajo rurales en América Latina es la relación directa entre la importancia de la agricultura como fuente de empleo y la incidencia de la pobreza rural. Este fenómeno destaca la importancia de una economía rural diversificada. Más aún, en todos los países para los que se dispone de información la incidencia de la pobreza entre quienes trabajan por cuenta propia en la agricultura es mayor que la incidencia de la pobreza entre el total de

ocupados y que entre el total de ocupados por cuenta propia. La excepción más notable es Chile, en donde las tasas de incidencia de la pobreza son muy similares entre las tres categorías ocupacionales. Otro caso que llama la atención es el de Costa Rica, que siendo un país de baja incidencia de pobreza rural (24%), es el país que presenta la mayor brecha en la incidencia de la pobreza entre el total de ocupados rurales (15%) y entre los ocupados por cuenta propia en la agricultura (46%) (Figura 7).

Figura 7

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



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (2005, Anexo Estadístico, Cuadro 8).

El panorama anterior se complementa con información sobre el perfil ocupacional de la población ocupada rural pobre, que se ilustra en la Figura 8. Los trabajadores agrícolas por cuenta propia constituyen más del 60% de la población rural ocupada pobre en todos aquellos países en los que esa categoría ocupacional aglutina más del 50% de la población rural ocupada (i.e. Bolivia, Brasil, Paraguay y Perú, según puede verse en la Figura 2). Los trabajadores agrícolas por cuenta propia constituyen el 40% o más del total de ocupados pobres en casi todos los países; las excepciones son Chile (29%) y México (26%).

Las diferencias entre Costa Rica y Chile son destacables, pues estos países son los que presentan las menores tasas de pobreza y de indigencia rurales. En el caso de Chile destaca la uniformidad en las tasas de incidencia de la pobreza

rural, lo que se traduce en una distribución de la población ocupada rural muy similar a la distribución del total de la población ocupada rural pobre. Por el contrario, en el caso de Costa Rica es evidente la situación desfavorable de los trabajadores agrícolas por cuenta propia frente a los asalariados. También es destacable en Costa Rica que un 9% de la población ocupada rural pobre está constituida por empleadores, profesionales y técnicos; dicho porcentaje es el mayor entre todos los países para los que se dispone de información (Figura 8).

Para superar el reto que plantean estas características del mercado de trabajo rural deben formularse políticas que potencien las sinergias entre la economía agrícola y la economía rural no agrícola. Con ello se generarán oportunidades de empleo para los productores que progresivamente abandonen la agricultura, como resultado del incremento de la

productividad del trabajo y de la modernización del sector. O sea, es fundamental adoptar medidas complementarias para diversificar la base económica de los territorios

rurales, de manera que se minimicen los fenómenos de emigración rural urbana y se evite así el despoblamiento de campo, como ha sido el caso en muchos países desarrollados.

### Recuadro 1

#### Construcción de las canastas de ingresos familiares y la condición de pobreza: el caso de Centro América

En un estudio para Centroamérica, Hertford y Echeverri (2003) exploran la relación entre las formas de construcción de las canastas de ingresos familiares y la condición de pobreza, utilizando información de encuestas de hogares. A partir de la combinación de criterios de vinculación al mercado de trabajo (condición de ocupación y sector de actividad) se identifican diversos tipos de unidades familiares (e.g. productores agrícolas, asalariados agrícolas; productores y asalariados agrícolas, etc.), tal como puede verse en el cuadro adjunto (Hertford y Echeverri, 2003, Cuadro 29, p. 58).

Dicho cuadro destaca la estrecha relación que hay entre el tipo de unidad familiar y la pobreza, en particular, la fuerte relación directa entre la vinculación al sector agrícola y mayores niveles de pobreza. Los hogares cuya fuerza de trabajo está vinculada exclusivamente al sector agrícola, ya sea como productores o como asalariados, y que representan el 39% del total, muestran los más altos niveles de incidencia de pobreza, por encima del 60%. Por el contrario, los hogares que basan su ingreso en el sector no agrícola exclusivamente, y que representan el 42% del total, muestran niveles de pobreza significativamente menores, 33% si sólo son productores no agrícolas, 27% si son asalariados no agrícolas, y solo el 18% si son productores y asalariados no agrícolas. Nótese que según esta clasificación, el 21% de los hogares tiene una mezcla de ingresos agrícolas y no agrícolas.

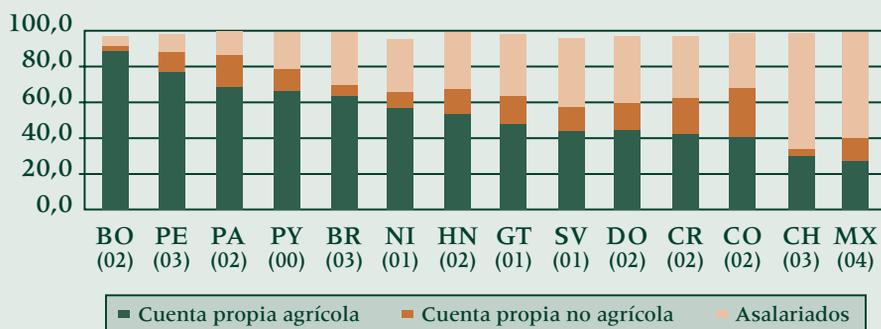
El 30% de los hogares que tienen ingresos como productores agrícolas son en sentido estricto, los que se dedican a la actividad agrícola independiente; es decir, son el grupo conformado mayoritariamente por la agricultura familiar. En otros términos, son hogares cuyos ingresos monetarios provienen de la comercialización parcial o total de su producción agropecuaria. El 70% de los hogares restantes no necesariamente carecen de alguna producción agrícola, sea para autoconsumo o para comercialización en cantidades que son marginales en su generación de ingreso.

Centro América: incidencia de la pobreza extrema y distribución de la población según ocupaciones en los hogares rurales, 1998.		
OCUPACIÓN	Incidencia de la pobreza extrema (%)	Distribución de la Población (%)
1. Productor Agrícola	69	18
2. Productor y Asalariado Agrícola	67	4
3. Asalariado Agrícola	62	17
4. Productor Agrícola y Asalariado No Agrícola	51	4
5. Productor Agrícola y No Agrícola	51	3
6. Asalariado Agrícola y No Agrícola	46	6
7. Productor No Agrícola y Asalariado Agrícola	46	3
8. Productor Agrícola y No Agrícola y Asalariado Agrícola	41	0
9. Asalariado y Productor Agrícola y Asalariado No Agrícola	34	1
10. Productor No Agrícola	33	14
11. Productor y Asalariado Agrícola y Asalariado No Agrícola	28	1
12. Asalariado No Agrícola	27	19
13. Productor y Asalariado Agrícola y No Agrícola	22	0
14. Productor y Asalariado No Agrícola	18	9
15. Productor y Asalariado No Agrícola y Asalariado Agrícola	17	1
Promedio y total	45	100

Fuente: Hertford y Echeverri (2003).

**Figura 8**

*América Latina y el Caribe (14 países): distribución de las personas ocupadas pobres por categorías ocupacionales en las zonas rurales, alrededor de 2002.*



No suma 100% pues se excluye a los empleadores y a los profesionales y técnicos.

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (2005, Anexo Estadístico, Cuadro 10).

### *2.2.5 La desigualdad en la distribución del ingreso tiende a incrementarse*

América Latina es la región del mundo en la que se observa la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, tal como lo destaca en Banco Mundial en un estudio sobre la distribución del ingreso en la región (De Ferranti, et al., 2003). Entre los factores destacados en ese estudio como explicativos de dicho fenómeno destaca la herencia del período colonial, durante el cual se fortalecieron condiciones económicas que profundizaron las diferencias de poder. Se destaca que ese legado histórico tiene implicaciones respecto a las capacidades del Estado para el diseño de políticas públicas, pues a fines del siglo XX la mayoría de los estados latinoamericanos aún se ceñían a un modelo de influencia y clientelismo arraigado en un patrón más amplio de relaciones sociales desiguales. Además, se destaca el predominio de una capacidad relativamente débil de los estados

latinoamericanos para entregar bienes públicos esenciales (Ver Recuadro 2).

La evolución en la distribución del ingreso en los últimos años, tanto nacional como rural, presenta un panorama mixto. En varios países centroamericanos (e.g. Costa Rica, El Salvador, Honduras), en México y en Chile se presentó un incremento en la desigualdad rural. El caso de Costa Rica es notable, pues es el único país con incrementos significativos de la desigualdad en la distribución del ingreso, tanto nacional como en la zona rural. Los países con los mayores niveles de desigualdad (e.g. Bolivia y Brasil) no presentaron cambios significativos. En los demás países la desigualdad rural disminuyó, con reducciones significativas en los casos de Colombia, Nicaragua, Guatemala y Perú (Cuadro A 6).

También es importante destacar que no existe una relación clara entre los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso y la incidencia de la pobreza rural (Cuadro A 6). Por ejemplo, algunos países con los coeficientes de Gini más bajos (inferior a 0,50) en el 2002 presentan altas tasas de pobreza rural, tales como El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú. Lo que existe es bastante uniformidad en la distribución del ingreso rural, frente a una mayor variabilidad en términos de incidencia de la pobreza. Es destacable sí, que Chile y Costa Rica, presentan niveles

bajos de ambos indicadores (Figura 9). Tampoco existe correspondencia entre la evolución de la distribución del ingreso y de la incidencia de la pobreza rural<sup>7</sup>. Así, durante el período 1997-2002 la distribución del ingreso rural mejoró en algunos países (e.g. Perú y República Dominicana) pero la incidencia de la pobreza rural se incrementó; en otros países (e.g. México, El Salvador y Chile) se presentó la situación contraria. En pocos países (e.g. Colombia, Guatemala, Nicaragua y Honduras) existe correspondencia en la evolución de ambas variables.

## Recuadro 2

### *La distribución del ingreso en América Latina*

El Banco Mundial publicó recientemente el estudio *“Desigualdad en América Latina y el Caribe: ruptura con la historia?”*, en el cual los autores señalan que:

*“La génesis de las actuales estructuras de desigualdad se remonta al pasado colonial de la región y, en particular, a las interacciones de los colonos europeos y la población subordinada. Durante el primer período colonial, la desigualdad se fortaleció por las condiciones económicas y las diferencias de poder. Inicialmente, la colonización europea se concentró en zonas donde se podían explotar los recursos naturales—sobre todo producción minera y de azúcar— utilizando mano de obra no calificada, la cual era proporcionada por las poblaciones indígenas subyugadas o por esclavos traídos de África. Los colonos crearon instituciones—especialmente aquellas relacionadas con la administración del trabajo (como la esclavitud), el uso de la tierra y el control político— que consolidaron y perpetuaron su influencia y riqueza. En el período posterior a la independencia, las élites locales siguieron creando instituciones y formulando políticas que les permitieran mantener su posición privilegiada, por ejemplo, con respecto a la restricción del sufragio, el acceso a la educación y a la política de tierras.”*

*“A pesar de los enormes cambios políticos, sociales y económicos acaecidos en el siglo distintas modalidades institucionales. En países con poblaciones indígenas o descendientes de africanos las diferencias siguen siendo considerables. Los ingresos de estos grupos equivalen a la mitad de sus contrapartes “blancos” en Bolivia, Brasil y Guatemala.”*

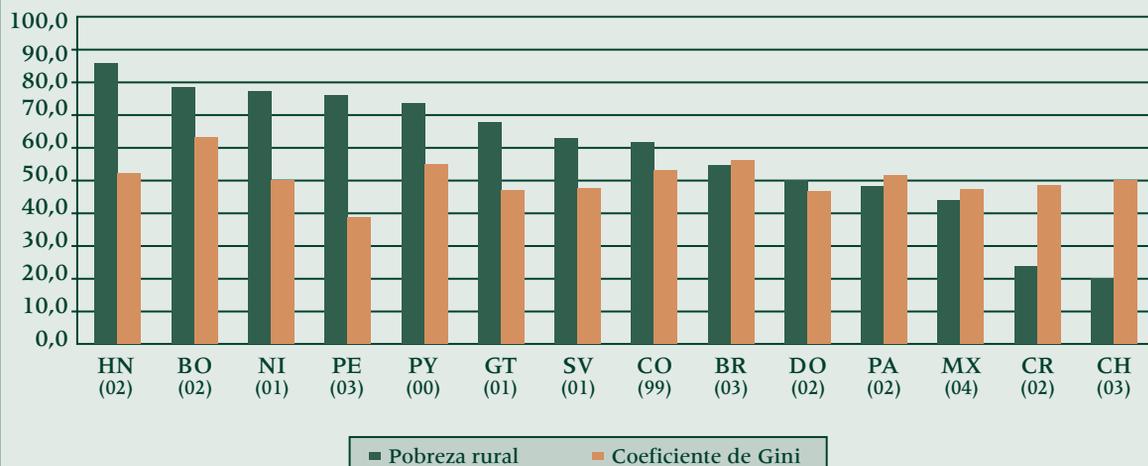
*“El legado histórico respecto a las capacidades del estado tiene especial importancia para el diseño de medidas públicas. A fines del siglo XX, la mayoría de los estados latinoamericanos aún se ceñía, de manera rigurosa, a un modelo de influencia y clientelismo arraigado en un patrón más amplio de relaciones sociales desiguales, aunque con excepciones, donde predominaban los altos niveles de competencia técnica. Este patrón está asociado a altos grados de inequidad en las influencias, con una influencia desproporcionada de las empresas o individuos prósperos sobre el estado, mientras que, en general, los grupos más pobres interactúan con el estado a través de relaciones de influencia verticales, o son excluidos. (...) Esto también se refleja en la capacidad relativamente débil de los estados latinoamericanos de entregar bienes públicos esenciales (en especial, estabilidad macroeconómica, derechos de propiedad seguros y participación ciudadana) y un amplio suministro de servicios financiados por los impuestos, fallas que casi siempre producen desigualdades.”*

*Fuente: De Ferranti, et al. (2003, pp. 7-8).*

<sup>7</sup> En la Sección 2.2 se presentan datos que enfatizan la evolución reciente de la pobreza rural, en el período 1999-2002. En esta sección se analiza la evolución en la distribución del ingreso durante un período más largo, 1997-2002, pues ésta generalmente cambia más lentamente que la incidencia de la pobreza.

**Figura 9**

*América Latina y el Caribe (14 países): Coeficiente de Gini e incidencia de la pobreza rural, alrededor de 2002.*



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (2004).

## 2.3 Brechas de acceso a servicios sociales

### 2.3.1 Brechas de acceso a la educación

El nivel educativo de la población es menor en las zonas rurales. En ninguno de los países para los que se dispone de información el promedio de educación de la población rural de 15 a 24 años supera los 10 años, situación que contrasta con el nivel educativo de la población urbana (Cuadro 4). En varios países centroamericanos (e.g. Guatemala, Honduras y Nicaragua) el promedio de años de educación en ese grupo de edad es menos de 6 años, i.e. menos que la educación primaria completa.

En ese mismo grupo de edad (i.e. 15 – 24 años) las brechas urbano-rurales en el promedio de años de educación, tanto en hombres como en mujeres, varían desde menos de 2 años en Costa Rica y Chile, hasta más de 3 años en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Bolivia. En general las diferencias por sexo no son apreciables, excepto en Bolivia, en donde la brecha es significativamente más elevada entre las mujeres. La baja escolaridad de la población rural, especialmente entre la población joven, constituye una limitante para el desarrollo de dichas zonas.

**Cuadro 4**

*América Latina y el Caribe (15 países): clasificación de los países según el promedio de años de estudio de la población de 15 a 24 años, por zona, alrededor de 2000.*

POBLACION URBANA	POBLACION RURAL		
	Menos de 6	6 a 9	Más de 9
Menos de 6			
6 a 9	Guatemala, Honduras, Nicaragua.		
Más de 9	Brasil	México, Costa Rica, El Salvador, Panamá, República Dominicana, Bolivia, Colombia, Perú, Venezuela, Chile, Paraguay.	

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (2003b).

**Cuadro 5**

*América Latina (14 países): brecha urbano-rural en el promedio de años de estudio de la población rural de 15 a 24 años de edad, por sexo, alrededor de 2000.*

POBLACION MASCULINA	POBLACION FEMENINA		
	Menos de 2	2 a menos de 3	3 o más
Menos de 2	Costa Rica (1,9 – 1,8), Chile (1,9 – 1,5),		
2 a menos de 3	México (2,0 – 1,9)	República Dominicana (2,6 – 2,0), Colombia (2,8 – 2,5), Perú (2,3 – 2,9), Venezuela (1994: 2,7 – 2,7), Brasil (2,9 – 2,7).	Panamá (2,6 – 3,0).
3 o más		Honduras (3,1 – 2,9), Paraguay (3,1 – 2,9).	El Salvador (3,2 – 3,3), Guatemala (3,6 – 3,7), Nicaragua (3,4 – 3,7), Bolivia (3,0 – 3,9).

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (2003b).

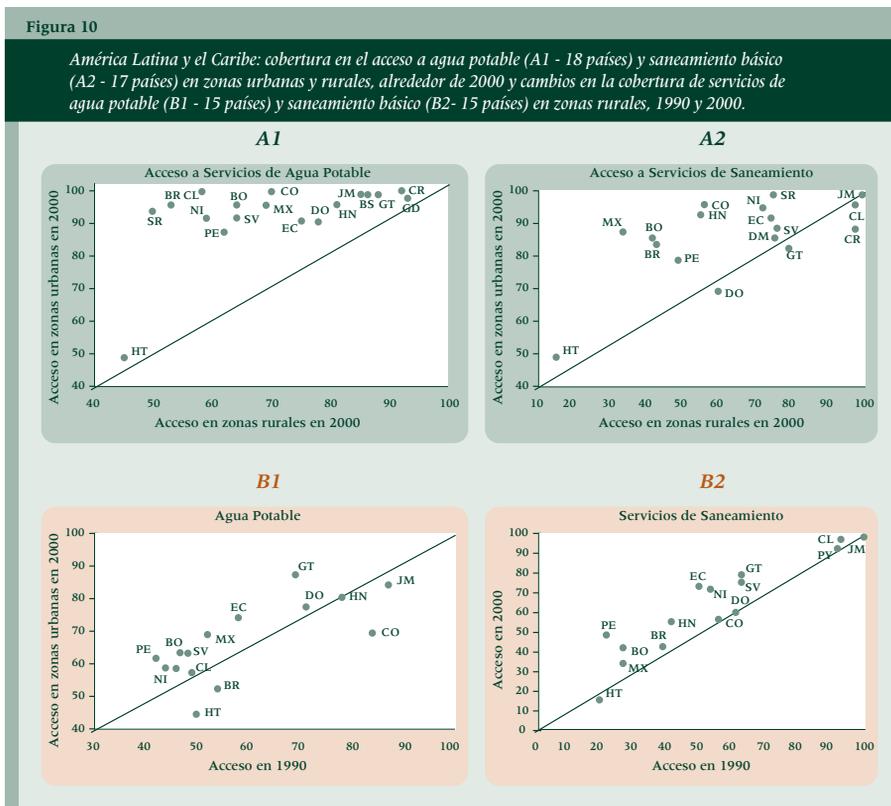
### 2.3.2 Brechas de acceso a servicios básicos de saneamiento

El acceso a servicios de agua potable y de saneamiento en las zonas rurales es también significativamente menor que en las zonas urbanas, en prácticamente todos los países para los que se dispone de información (Figura 10 – Panel A). En las zonas urbanas el acceso a ambos servicios es superior al 80% en casi todos los países; coberturas similares en las zonas rurales se presentan en un grupo muy reducido de países, entre los que destacan Costa Rica y Jamaica.

Es importante destacar que durante los noventa la mayoría de los países lograron avances en la cobertura de ambos servicios en las zonas rurales

(Figura 10 – Panel B). La excepción más notable es el caso de Haití. Los incrementos más significativos en ambos servicios se presentaron en Ecuador, Perú, México y Guatemala.

No se dispone de información que permita hacer comparaciones sobre la situación de salud de la población rural. Sin embargo, es previsible que en la mayoría de los países dicha situación sea también de rezago frente a las zonas urbanas, dada la importancia que tienen los servicios de agua potable y de saneamiento básico como determinantes del nivel de salud de una población.



Fuente: IICA, con datos de CEPAL (2004).

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

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

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

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

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

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

También existe una marcada diversidad de tipos de agricultura y de agricultores que varían desde las grandes explotaciones agroexportadoras hasta los minifundios dedicados principalmente a la producción para autoconsumo. Esta heterogeneidad incluye una gran variedad de tipos de agricultura familiar. Entre los productores rurales existen también diversos tipos de potencial que es necesario reconocer en función de las estrategias para su inserción en las cadenas agro-productivo-comerciales.

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

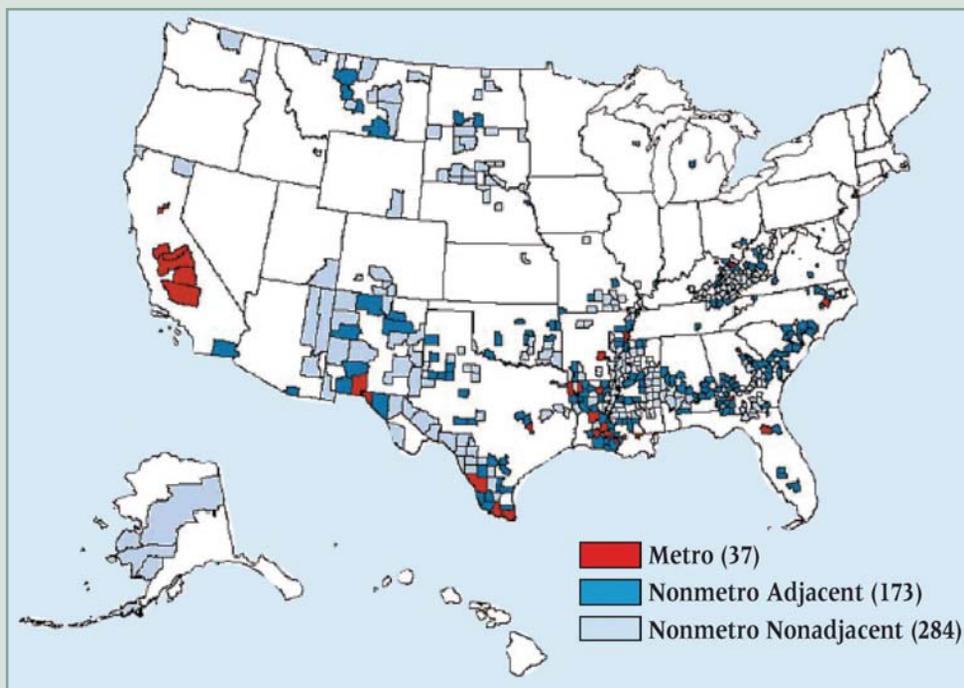
**Heterogeneidad de los territorios rurales.** Los territorios rurales son estructuras complejas que difieren respecto a su base de recursos naturales, cultura y tradiciones de su gente, instituciones sociales y políticas, estructuras económicas e infraestructura. Esas especificidades determinan oportunidades propias de desarrollo que deben ser aprovechadas en políticas consistentes con el objetivo de promover la inserción de la mayoría de la población rural al proceso de desarrollo.

**Heterogeneidad de los actores sociales.** Otra característica de la ruralidad de ALC es la diversidad asociada a la estructura social y demográfica y a fenómenos históricos y políticos. El Banco Mundial calcula que en 2004 aproximadamente el 10% de la población de la región era de origen indígena, con una señalada variabilidad lingüística (Hall y Patrinos, 2005). Asimismo, en casi todos los países se encuentran grupos étnicos de origen africano, con presencia muy importante en los países del Caribe, Brasil y algunas regiones litorales de otros países. Por su parte, la población de origen asiático se asentó históricamente en la región durante los siglos XVIII y XIX. La mezcla de estas poblaciones con población de origen europeo hace de ALC una región multicultural y multiétnica por excelencia.

### Recuadro 3

#### Ruralidad en los Estados Unidos de América

##### Condados con al menos 20% de la población pobre



Fuente: Miller y Weber (2004).

Según el censo del 2000 unos 59 millones de estadounidenses vivían en zonas rurales, lo que equivale a un 21% de la población total. Existen diferentes métodos y clasificaciones para señalar las condiciones de ruralidad que presentan los condados estadounidenses. La reciente importancia que han tomado conceptos como localización y dependencia han hecho que estos ordenamientos se modifiquen para incorporar toda la información posible sobre la relación rural-urbana.

A pesar de compartir muchas similitudes con el resto del país, la población rural presenta claras desventajas que hacen de la

ruralidad norteamericana un ejemplo más de las desigualdades rural-urbanas que se presentan en la mayor parte del mundo.

En particular, la incidencia de la pobreza es claramente mayor en los condados no urbanos y en particular en aquellos que están alejados de las grandes ciudades, como muestra el mapa adjunto. Los condados con mayores tasas de pobreza están geográficamente concentrados en el cinturón negro y el delta del Mississippi, en el sur, en los Apalaches, en la parte baja del valle del Río Grande y en las reservas indígenas en el sudoeste y las Grandes Llanuras (Miller y Weber, 2004).

### Indicadores Económicos Comparativos (1999)

	CONDADOS CON POBREZA PERSISTENTE	TOTAL PAIS
% de Población menor de 18 años	28,1	25,6
% de Población minoritaria	51,5	28,5
% con diploma de secundaria o mayor	66,4	73,4
Tasa de desempleo (%)	9,3	7,2
Ingreso per cápita promedio (\$)	13051,0	14148,0

Fuente: Miller y Weber (2004).

### Condados con pobreza persistente (1999)



Fuente: Miller y Weber (2004).

La persistencia de la pobreza es medida usando los censos de 1959, 1969, 1979, 1989 y 1999. Si en todos los censos más del 20% de la población de un condado es pobre, se considera que la pobreza es persistente. Como se observa en el cuadro adjunto, son los grupos de mayor riesgo, como minorías, jóvenes, personas con escasa educación y desempleados los que más sufren las consecuencias de la pobreza persistente.

La mayor parte de los condados que tienen este tipo de pobreza son no metropolitanos no adyacentes (ver gráfico). Solamente 2% del total de condados metropolitanos presentan pobreza persistente, mientras que ésta afecta al 16% de los condados no metropolitanos no adyacentes y a 18% de los condados rurales.

La problemática de las zonas rurales norteamericanas y la persistencia de la pobreza es profundizada por la migración de la población rural hacia las zonas urbanas en busca de mejores oportunidades. La tasa de pobreza y el número de

condados afectados por ella se han reducido en los últimos años, especialmente entre los condados metropolitanos (Miller y Weber, 2004). Sin embargo, los condados con mayores dificultades para salir de la pobreza presentan mayores tasas de emigración, algunas superiores al 5% entre los años 1990-2000 (McGranahan y Beale, 2002)

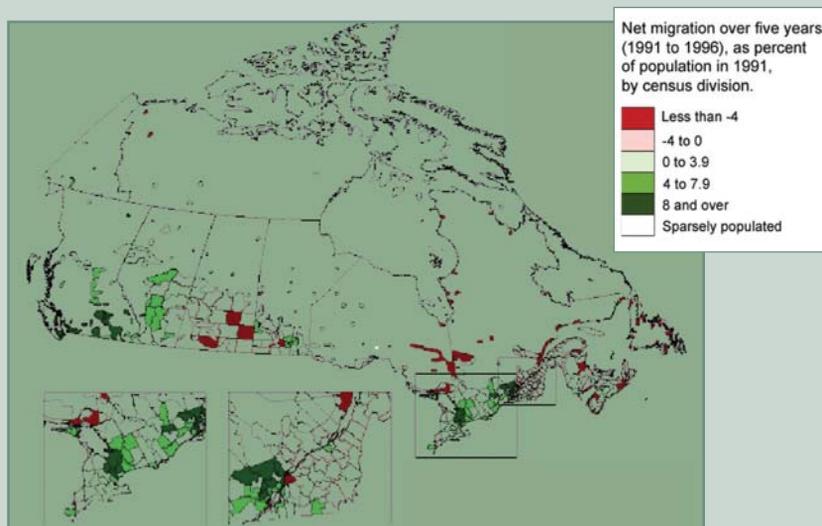
La ruralidad estadounidense, -heterogénea y compleja-, ha demostrado que se requiere de políticas diferenciadas y que aspectos como la localización y la cercanía a los núcleos urbanos son factores determinantes del potencial de desarrollo de cada región. Las políticas rurales del gobierno, tradicionalmente de carácter agrícola, ahora incluyen un enfoque de desarrollo rural más estructurado, el cual se propone mejorar las condiciones de vida en los condados rurales con miras a evitar los problemas de pobreza, desempleo y migración, pero sin explotar aún la inmensa gama de servicios que las áreas rurales pueden brindar.

#### Referencias:

Miller y Weber (2004). How do persistent poverty dynamics and demographics vary across the rural-urban continuum? *Measuring Rural Diversity*, Vol. 1, No 1.  
 McGranahan y Beale (2002) Understanding rural population loss, *Rural America*. Vol. 17, No 4.  
 Miller, Crandall y Weber. (2004). Persistent poverty and place: how do persistent poverty and poverty dynamics vary across the rural-urban continuum.  
 Disponible en: <http://www.rupri.org/rprc/PersistentPovertyPresentation.pdf>.

#### Recuadro 4

#### Territorios rurales de Canadá



Nota: La “migración neta” es calculada como cambio en la población (población de 1996 menos población de 1991) menos el balance natural (nacimientos menos muertes) usando datos de Statistics Canada, Demography Division, CANSIM II (Table 051-0015). (La migración neta incluye migración internacional y migración interregional dentro de Canadá).

*Fuente: Beshiri y Bollman (2001)*

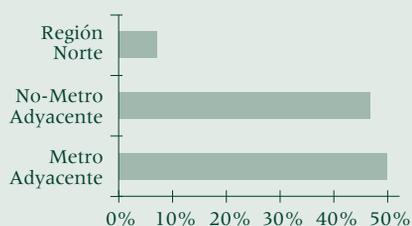
*En Canadá, 9 millones de personas, 31,4% de la población, vive en regiones predominantemente rurales. Las regiones predominantemente rurales se distinguen de las otras regiones porque más de 50% de la población vive en comunidades rurales, las cuales tienen una densidad de menos de 150 personas por kilómetro cuadrado, según la definición de la OECD (Beshiri y Bollman, 2001).*

*Las regiones rurales se dividen en tres categorías: regiones adyacentes a un área metropolitana, regiones no adyacentes a un área metropolitana y las regiones del norte. En Canadá, la mayor parte de la población rural se encuentra en el primer tipo de regiones (ver Gráfico 1).*

*En el periodo 1991-1996, la tasa de migración neta hacia las regiones predominantemente rurales fue 2,6%. En particular, las regiones rurales adyacentes a un área metropolitana recibieron migrantes en una mayor proporción que las otras regiones, incluyendo las regiones predominantemente urbanas. La tasa de migración hacia las regiones urbanas fue 2,8%, mientras que las regiones rurales adyacentes recibieron una población equivalente a 4,2%. Las regiones rurales del norte tuvieron una tasa neta negativa de migración, aunque la población no disminuyó significativamente pues esas comunidades se caracterizan por altas tasas de natalidad (Beshiri y Bollman, 2001).*

**Gráfico 1**

**Distribución de la población predominantemente rural, 1996.**



Fuente: Elaboración propia con datos de Beshiri y Bollman (2001).

Entre la población que llega a las regiones predominantemente rurales, solo una muy pequeña proporción es extranjera (6% de la población de las regiones en el año 2001) y de ella, una proporción aún más pequeña pertenece a una minoría visible. En contraste, en las regiones predominantemente urbanas, los extranjeros pertenecen en su mayoría a una minoría visible y son un porcentaje relativamente alto del total de la población (28% de la población en el año 2001). Los extranjeros que llegan a las regiones predominantemente rurales tienen en promedio mayor educación que las personas nacidas en Canadá (Beshiri, 2004).

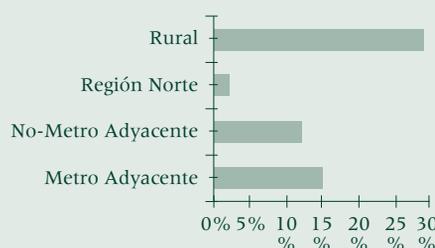
Las regiones predominantemente rurales son el lugar de residencia del 29% de la población ocupada. Las regiones rurales adyacentes a un área metropolitana contribuyen en 15% al empleo nacional (Gráfico 2). Existen importantes diferencias en la dinámica de creación de empleo entre las regiones rurales. Por ejemplo, entre las regiones que en el periodo 1981-1996 tienen tasas de creación de empleo bajo el promedio nacional, o sea regiones "atrasadas" o poco dinámicas, 50% son rurales no adyacentes. Ninguna de las regiones rurales adyacentes a una metrópoli puede considerarse "atrasada" en cuanto a la dinámica de empleo de sus habitantes (Beshiri, 2001).

**Referencias:**

- Beshiri y Bollman (2001) Population structure and change in predominantly rural regions. En: *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin*. Vol. 2, No 2. January.
- Beshiri (2004) Immigrants in rural Canada: 2001 update. En: *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin*. Vol. 5, No 4. June.
- Beshiri (2001) Employment structure in rural and small town Canada: an overview. En: *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin*. Vol. 2, No 6. March.
- Keith (2003) More than just farming: employment in agriculture and agri-food in rural and urban Canada. En: *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin*. Vol. 4, No 8. December.

**Gráfico 2**

**Contribución al empleo total, 1996**

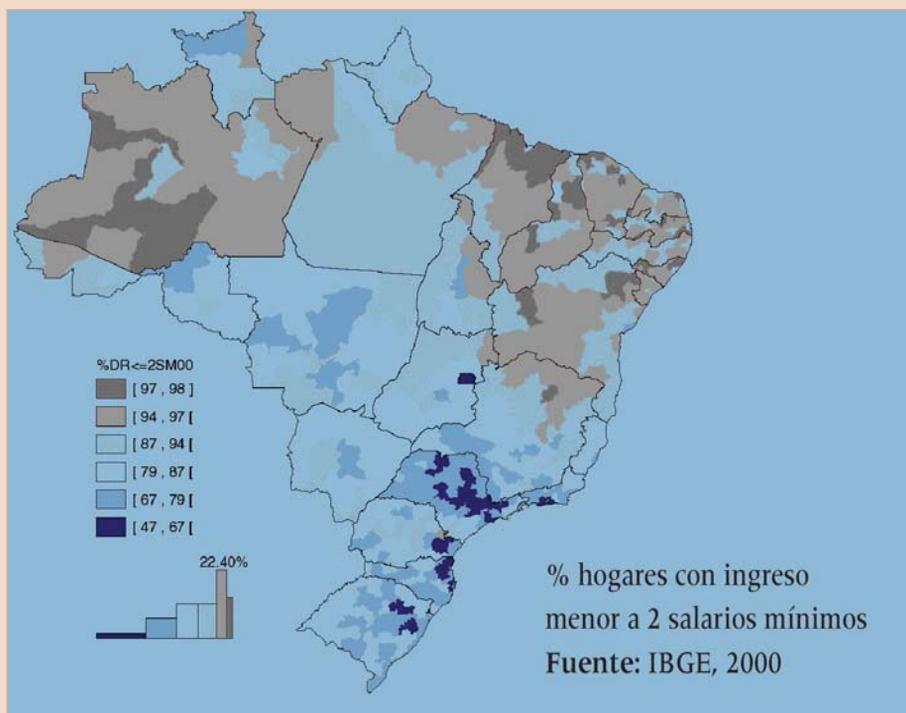


Fuente: Elaboración propia con datos de (Beshiri, 2001).

En las regiones rurales adyacentes y no adyacentes a una metrópoli, es mayor la proporción de personas que trabajan en la industria agrícola, en comparación con el promedio nacional de empleo en esa industria. Entre 1991 y 1996, la sustitución de mano de obra por maquinaria en las granjas fue compensada en parte por la creación de empleos en los servicios relacionados a la agricultura y a la venta de productos agrícolas y alimenticios en las regiones predominantemente rurales (Keith, 2003).

En síntesis, entre 1991 y 1996, la agricultura perdió importancia relativa como fuente de empleo directamente en las granjas, lo que afecta principalmente a las regiones rurales, en las cuales este sector tiene mayor peso y especialmente a las regiones rurales no adyacentes, las cuales han manifestado durante un periodo más largo un atraso respecto a la creación de empleo. Sin embargo, algunos servicios ligados a la agricultura han compensado parcialmente esta pérdida de empleos, especialmente en las regiones rurales no-adyacentes. Sin embargo, las regiones rurales adyacentes a un área metropolitana siguen siendo más dinámicas en la creación de todo tipo de empleos y por eso atraen población desde otras regiones.

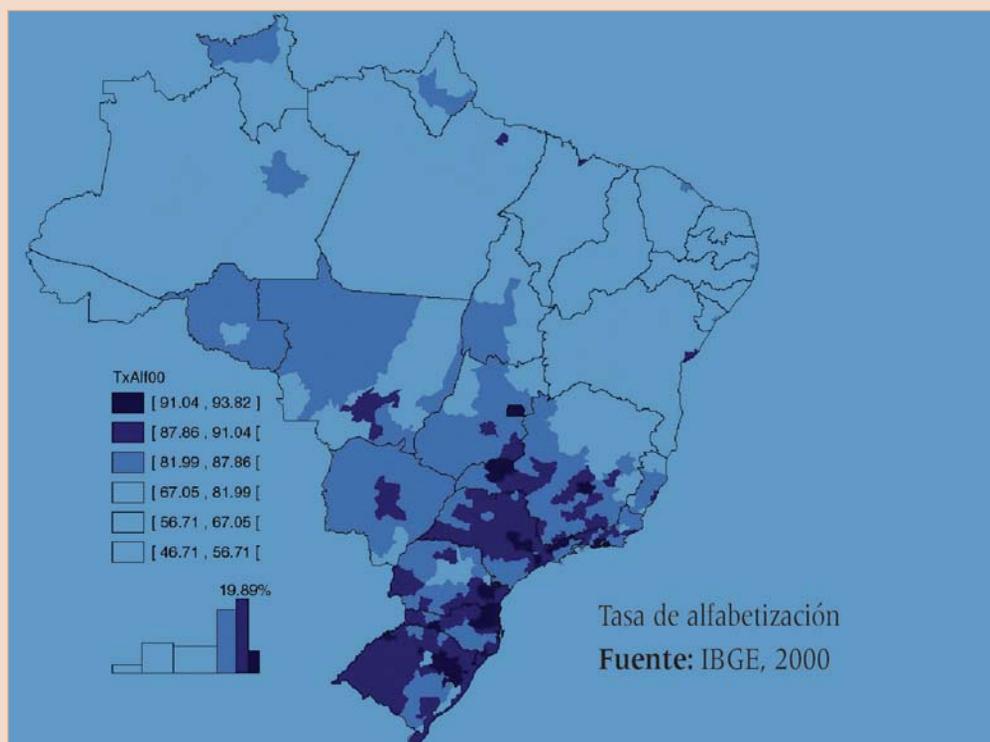
Mapa 1. Asimetrías socioeconómicas en Brasil.



*Históricamente, en Brasil se han considerado urbanas todas las sedes de los municipios, sin importar el tamaño de su población. Según esa definición, 80% de la población de Brasil es urbana. José Eli da Veiga, llama imaginarias a muchas de estas "ciudades", tratadas como urbanas solamente por una ley que está en vigencia desde 1936. Sin embargo, un estudio detallado del Instituto Brasileño*

*de Geografía y Estadística (IBGE), el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y la Universidad de Campina, muestra que en el año 2000 solamente 57% de la población total era urbana. Esta población se concentraba en 8,3% del total de los municipios. Entre los municipios restantes, se consideran esencialmente rurales, aquellos con menos de 50 mil habitantes y una densidad menor a 80 hab/Km<sup>2</sup>.*

**Mapa 2.** Asimetrías en acceso a la educación en Micro-regiones de Brasil.



*En el año 2000, 73,4% de todos los municipios son esencialmente rurales y 30% del total de la población vive en ellos (Veiga, 2002).*

*Brasil se caracteriza por marcadas desigualdades territoriales. Por una parte, la distribución de la población dentro del territorio es desigual. Las regiones más densamente pobladas se*

*encuentran en su mayoría cerca del litoral. En el Sudeste de Brasil se encuentra concentrada el 42% de la población total, la cual produce el 52% del PIB, de manera que gran parte del poder económico y político se centra en esa región. En contraste, en el Nordeste y Norte vive 36% de la población total, pero se produce solamente el 18% del PIB (Bacelar, 2003).*

*Las asimetrías en la productividad de las regiones se profundizan por la desigualdad en la distribución del ingreso. Según el Banco Mundial, en Brasil, el 10% más rico, recibe casi 47% del ingreso total y en promedio su ingreso que es 54 veces el ingreso del 10% más Pobre (World Bank, 2004). En el Mapa 1 se muestra el porcentaje de los hogares con ingreso menor a dos salarios mínimos. Se debe notar en primer lugar, que como consecuencia de la desigualdad en la distribución del ingreso, aún en las regiones con mayor producción, casi la mitad de los hogares tiene un ingreso menor a dos salarios mínimos. En contraste, 94% o más de los hogares tienen ingresos bajo dos salarios mínimos, en una parte importante del Norte y Nordeste.*

*No solamente el ingreso se distribuye en forma desigual, las oportunidades también. El acceso a la educación es una muestra de la dificultad que existe en algunas regiones de Brasil para que sus*

*pobladores, en su mayoría pobres, adquieran habilidades que les permitan ingresar a mercados de trabajo mejor remunerados. La tasa de alfabetización es realmente baja en las regiones que en el mapa 2 se muestran en los tonos de celeste más claro, pues no alcanza ni el 70%, lo que quiere decir que al menos tres de cada 10 personas no saben leer. Sin embargo debe resaltarse que problemas en el acceso a tierra, crédito, y agua, además de falencias en la institucionalidad, pueden ser factores mucho más determinantes que la educación como condicionantes del desarrollo de los territorios.*

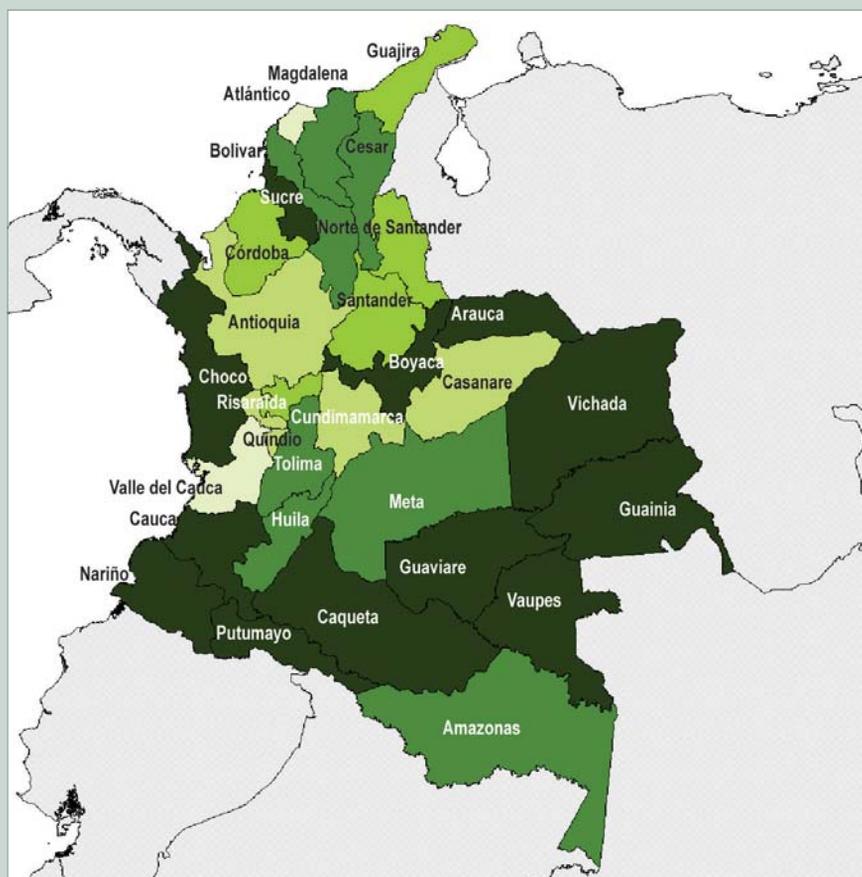
*En resumen, las asimetrías de Brasil son profundas y las políticas deben ajustarse a las características de los territorios, según su propio potencial, considerando además la disponibilidad y calidad de los recursos naturales, el desarrollo institucional, aspectos culturales y los vínculos entre los territorios.*

**Referencias:**

- Veiga, J. L. (2002) *Cidades imaginarias: o Brasil é menos urbano do se calcula*. Campinas, SP: Autores associados.
- Bacelar, T. (2003) Territorio, desenvolvimento rural e regional. En: Território, desenvolvimento rural e democracia. Anais do I Forum Internacional. Fortaleza, CE-Brasil. IICA.
- World Bank (2004) *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with history?* World Bank.

## Recuadro 6

### Pobreza en Colombia



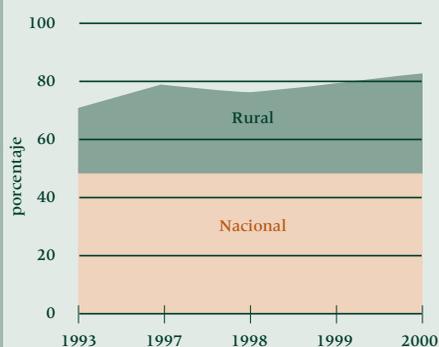
*Fuente: Elaboración propia con datos de DANE.*

*En Colombia, la incidencia de la pobreza es mucho mayor en las zonas rurales. Cuando se mide la pobreza por medio del ingreso, o sea como el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza, se nota un deterioro continuo de los ingresos de las familias, en el*

*periodo que va de 1993 al año 2000 (Ver Gráfico 1). El incremento de la pobreza es más acelerado en las zonas rurales, en las cuales ese porcentaje crece de 70,7% a 82,6%, de manera que la brecha se hace más grande con respecto al nivel nacional (Ver Gráfico 1).*

**Gráfico 1**

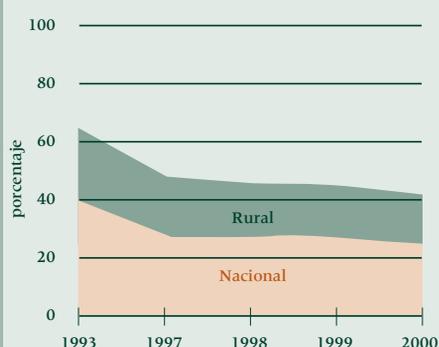
*Porcentaje de personas con ingreso bajo la Línea de Pobreza, 1993-2000*



*Al medir la pobreza por medio del ingreso, se considera sólo una dimensión de la misma, vinculada sobre todo con los mercados de trabajo (formal e informal) y al consumo de bienes y servicios. Este aspecto de la pobreza, no toma en cuenta mejoras en el acceso a servicios, como educación y salud que son una dimensión importante del bienestar. Por ejemplo, durante las últimas dos décadas, en las zonas urbanas y rurales se ha logrado aumentar la asistencia escolar y el analfabetismo se ha reducido, aunque para la educación superior todavía hay obstáculos por superar. Por otro lado, la cobertura de servicios básicos, -agua potable y alcantarillado,- ha aumentado, tanto en zonas urbanas como rurales, aunque menos en estas últimas (Banco Mundial, 2002).*

**Gráfico 2**

*Porcentaje de personas con una necesidad básica no satisfecha, 1993-2000*



*Fuente: Elaboración propia con datos de Mosquera y Mora. (2002).*

*Estas mejoras se reflejan en una medida más comprensiva de la pobreza, como es el método de necesidades básicas insatisfechas. La proporción de la población con al menos una necesidad básica insatisfecha ha disminuido, en el caso de zonas rurales de 62,5% a 40% (Ver Gráfico 2), reduciéndose la diferencia con respecto al nivel nacional. Esta medición de la pobreza está más vinculada a sus determinantes territoriales. En este caso, la inversión pública, que permite aumentar la provisión de servicios, ha mejorado la calidad de vida de las comunidades, aún cuando el ingreso de las familias está disminuyendo.*

*Debe notarse, sin embargo, que existen importantes diferencias entre los departamentos. El índice de calidad de vida mide también la satisfacción de necesidades básicas, ponderando indicadores de educación, características de la vivienda y recolección de basura. En el mapa adjunto se muestran los departamentos colombianos agrupados en 5 estratos, donde las zonas más oscuras del mapa corresponden a los departamentos con menor índice de calidad de vida. Estos departamentos forman un semicírculo que va desde Nariño en el Pacífico hacia el noreste en las fronteras con Brasil y Venezuela.*

*Por otro lado, la infraestructura —dotación de servicios públicos; transporte y telecomunicaciones— también es fundamental como base para la competitividad de las empresas y del territorio, como posible destino de inversiones. Respecto a la disponibilidad de infraestructura, cuatro de los departamentos con bajo índice de calidad de vida, también tienen desventajas respecto a la provisión de infraestructura: Choco, Boyaca, Cauca y Sucre. Al mismo tiempo, algunos de los departamentos con mejores provisiones de infraestructura tienen altos índices de calidad de vida, como es el caso de Valle y Quindío.*

*De esta forma, las asimetrías en el desarrollo de los departamentos, muestran la necesidad de políticas especialmente diseñadas para cada territorio, con inversiones públicas que aumenten la provisión de servicios. Además, los territorios rurales requieren atención especial, en un esfuerzo por reducir la brecha entre ellos y los territorios urbanos.*

*La consecución de estos objetivos de política se hace difícil en un momento en que la violencia ha desplazado una gran cantidad de población desde las zonas rurales. La incapacidad de las zonas urbanas de absorber esta población ha generado la formación de un grupo vulnerable, principalmente conformado por mujeres y niños (Banco Mundial, 2002). Estos conflictos explican, junto con otros aspectos, el aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso experimentado en las últimas décadas. Esta profundización de la desigualdad, medida por medio del coeficiente de Gini, es más pronunciada en las zonas rurales. Además, el conflicto armado ha absorbido recursos del gobierno, justamente cuando su acción es tan necesaria para aminorar las diferencias sociales, en cada territorio y entre los territorios.*

**Referencias:**

- Mosquera y Mora. (2002) Pobreza rural y generación de ingreso, 1990-2000. En: Economía colombiana y coyuntura política. Febrero
- Banco Mundial (2002). Poverty Report Colombia. Volume I. Document of the World Bank. March 2002.
- CEPAL (2002) Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia: Informe final. CEPAL- Colombia.

# 3 *Vulnerabilidad ambiental y pobreza*

*Los territorios rurales contienen la mayoría de los sistemas de recursos naturales, supliendo alimentos, oportunidades de esparcimiento y servicios ecosistémicos. Además, los fenómenos de variabilidad climática y del cambio climático global tienen impactos considerables sobre la agricultura y la vida rural.*

Los territorios rurales contienen la mayoría de los sistemas de recursos naturales, supliendo alimentos, oportunidades de esparcimiento y servicios ecosistémicos. No obstante, estos territorios están sometidos a dos condiciones de degradación. Por un lado, sufren la presión de prácticas ambientalmente insostenibles, producto de modelos tecnológicos poco amigables con la naturaleza y favorecidos muchas veces por las grandes explotaciones comerciales. Por otro, la carencia de activos productivos obliga a muchos productores a sobre-explotar los recursos como estrategia de supervivencia. Además, los fenómenos de variabilidad climática y del cambio climático global tienen impactos considerables sobre la agricultura y la vida rural.

En este capítulo se abordan esos temas. En la Sección 3.1 se exploran vínculos entre la degradación de los recursos naturales y la pobreza rural, especialmente desde la perspectiva de la degradación de suelos y procesos de desertificación. En la Sección 3.2 se destaca la importancia del agua como elemento esencial para la seguridad alimentaria y las metas del milenio en esa materia. En la Sección 3.3 se aborda el tema de la vulnerabilidad ambiental desde el punto de vista de sus implicaciones para el bienestar rural. Finalmente, en la Sección 3.4 se subrayan algunas relaciones entre cambio climático, agricultura y seguridad alimentaria.

### 3.1 Degradación de recursos naturales y pobreza rural

El vínculo entre pobreza y ambiente es de sobra conocido. El ambiente es importante para los pobres, pues el estado en que se encuentre determina su bienestar desde el punto de vista de la salud, la capacidad productiva, la seguridad alimentaria, el aprovisionamiento energético y la vivienda. Los pobres sufren desproporcionadamente cuando las condiciones ambientales se deterioran o cuando se les restringe el acceso a los recursos naturales; por ejemplo, cuando por procesos de exclusión económica y social son empujados a tierras marginales, degradadas, de baja productividad y a menudo particularmente vulnerables a los desastres naturales.

El Tercer Informe Mundial del Estado del Ambiente (GEO-3) destaca que la degradación ambiental en América Latina y el Caribe se ha incrementado durante los últimos treinta años, situación que indudablemente ha afectado la calidad de vida en los territorios rurales. Por ejemplo, se han degradado más de 300 millones de hectáreas de tierras y de los más de 400 millones de hectáreas de bosques naturales que se perdieron en el mundo durante los últimos treinta años, más del 40% pertenecían a la región latinoamericana (PNUMA,2002).

#### 3.1.1 Degradación de suelos y desertificación

América Latina y el Caribe albergan la mayor reserva de tierra arable del mundo (cerca de un 30% del territorio es arable). No obstante, también contiene cerca del 16% del total de suelos degradados del mundo, si bien se observan importantes diferencias entre regiones:

- En América del Sur, la degradación afecta el 45% de la tierra cultivada, el 14% de los pastos permanentes y el 13% de los bosques y tierras arboladas. Se estima que del área total de suelos degradados, el 68% sufre los efectos de la erosión y el 28% los de la degradación química. La principal causa de la erosión es la deforestación.
- En Mesoamérica la degradación afecta un 74% de la tierra cultivada,

un 11% de los pastos permanentes y un 38% de las zonas forestales. Se estima que del área total de suelos degradados, un 82% está afectado por la erosión y un 11% por la degradación química. En contraste con Sur América, en Mesoamérica la degradación de suelos es causada principalmente por el manejo deficiente de la tierra agrícola.

En Latinoamérica, el problema de la degradación de suelos se combina con el de la aridez, pues las tierras más degradadas son las tierras áridas a las que se les da uso agrícola. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) estima que más del 70% de las tierras áridas de LAC se encuentran de moderada a extremadamente degradadas. Las zonas áridas y semiáridas se extienden

mayormente por Chile, Perú y México, y en menor medida en Argentina, Brasil y Bolivia. Estos seis países reúnen

el 97% de las tierras áridas y semiáridas de la región, lo que equivale a un 23% del territorio regional.

### 3.1.2 Aprovechamiento de los recursos hídricos

La región latinoamericana y del Caribe es rica en recursos hídricos; de hecho alberga más del 30% de los recursos hídricos del planeta. Los ríos Amazonas, Orinoco, São Francisco, Paraná, Paraguay y Magdalena, en su conjunto, transportan más del 30% del agua superficial continental del mundo (PNUMA, 2000). Sin embargo, estos recursos no se encuentran distribuidos de manera uniforme. Las diferencias en la disponibilidad de agua se presentan tanto de una región a otra, como de un país a otro o incluso dentro de un mismo país, como lo ilustran los siguientes datos:

- La región más rica en agua es América del Sur, aunque entre los distintos países hay diferencias apreciables de disponibilidad: baja en Argentina, media en Uruguay y Paraguay, alta en el resto de los países.
- La región más vulnerable es el Caribe. La isla de Barbados está entre los 10 países más áridos del mundo. Las islas estado del Caribe americano tienen una dotación de recursos hídricos por habitante muy por debajo de otros grupos isleños en el mundo.
- Al interior de países con altas dotaciones promedio de agua por habitante también se presentan

grandes diferencias micro-regionales. Por ejemplo, en los países centroamericanos la precipitación media oscila entre los 400 y 7500 milímetros al año, con regímenes desde semiáridos hasta tropicales.

Los mayores consumidores de agua en la región son la agricultura y la industria. En Haití, Uruguay y Guyana más del 90% del agua se dedica a la agricultura. La irrigación es una de las actividades que más se ha incrementado en los últimos años, en particular en Chile, Costa Rica, Surinam y Santa Lucía. En los primeros tres países, así como en México, Perú, Ecuador y Guyana, más de un 20% de las tierras arables y de los cultivos permanentes dependen del riego.

La calidad del agua —tanto la superficial como la subterránea— se ha deteriorado significativamente durante las últimas tres décadas. Entre los causantes de ese deterioro están la agricultura y la liberación de desechos líquidos urbanos e industriales sin tratamiento. Además, los datos que se presentan en la Sección 2.3.2, indican que, en muchos países, la población, especialmente la rural, tiene problemas de acceso a agua potable.

### 3.2 Agua, agricultura y seguridad alimentaria

La producción de alimentos es una actividad intensiva en el uso de agua. Un estudio del Stockholm International Water Institute (SIWI) y del International Water Management Institute (IWMI), presentado en el periodo de sesiones de la Comisión de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas en mayo del 2003, subraya que con las prácticas actuales de manejo de agua y de la tierra, una dieta balanceada implica el uso de 1200 metros cúbicos de agua por año, cantidad que es 70 veces más elevada que el promedio de 50 litros por día que se requieren para satisfacer las necesidades básicas de agua de un hogar (SIWI-IWMI, 2004, p. 3).

El informe subraya la importancia del agua para alcanzar las Metas del Milenio en lo relativo a la seguridad alimentaria. Las proyecciones de ese estudio, a partir de los datos actuales de productividad del agua, indican que los requerimientos adicionales de agua para reducir el hambre y la desnutrición en el año 2025 son equivalentes a toda el agua extraída en la actualidad para apoyar todos los aspectos de la vida en sociedad. La escasez de agua es una cruda realidad que afecta a billones de personas en muchas partes del mundo. Por lo tanto, el manejo y desarrollo del agua debe ser enfrentado y cambiado, si se desea avanzar en la reducción del número de personas desnutridas.

El reto es enorme, si se consideran, además, los patrones actuales de uso

del agua y tendencias que afectan su calidad y cantidad. Por ejemplo, actualmente el 70% de la extracción de agua es asignada a la agricultura, en un contexto caracterizado por la sobreexplotación de las fuentes de agua subterráneas, la alta apropiación de aguas superficiales, la intrusión salina en acuíferos y la contaminación del agua superficial y subterránea. Situación a la que se agregan los cambios en los patrones de consumo que implican un incremento en la demanda por alimentos intensivos en el uso de agua, tales como la carne y los productos lácteos, como resultado de la urbanización y del incremento en la capacidad de compra de los consumidores (SIWI-IWMI, 2004, p. 3).

El informe que se ha mencionado destaca cinco retos para las políticas públicas, en lo relativo al uso del agua en la agricultura:

**El reto de la productividad:** cerrar la brecha de productividad entre lo que se produce actualmente y lo que se podría producir, mediante intervenciones sociales, económicas y agronómicas que incrementen la productividad del agua. Este es sin duda el mayor de los retos. Tal como lo indica el nombre del informe, este reto implica obtener mayor nutrición por cada gota de agua, mediante un manejo conjunto consciente de las necesidades de agua por parte de la agricultura, de otros sectores usuarios de agua, y de los ecosistemas naturales.

**El reto de la tecnología:** facilitar la difusión y el uso de nuevas tecnologías que incrementen la productividad del agua.

**El reto cultural:** identificar e influenciar patrones de consumo no sostenibles, que resulte en un incremento en la demanda por alimentos intensivos en el uso del agua.

**El reto ecológico:** identificar criterios mínimos de servicios ecológicos para la protección de los ecosistemas acuáticos contra el agotamiento del agua.

**El reto económico:** identificar subsidios agrícolas insostenibles y barreras comerciales, especialmente aquellas que afectan a regiones con escasez de agua.

### 3.3 Vulnerabilidad a fenómenos naturales y bienestar rural

En casi todos los países, la población que más resiente los desastres naturales es pobre y en su mayoría habita en las zonas rurales. Su vulnerabilidad se incrementa por varias razones: la infraestructura en que viven es precaria; tienen un acceso restringido a tierras de alto valor (esto los obliga a trabajar o a vivir en tierras propensas a deslizamientos, inundaciones y sequías); tienen poca capacidad para invertir en medidas preventivas y generalmente, una limitada capacidad de reacción una vez que sucede el desastre.

Los datos de desastres en el continente americano entre 1975 y 2001, clasificados por región, país y tipo de fenómeno<sup>8</sup>, permiten establecer el siguiente perfil de los desastres naturales más comunes en cada subregión:

- En la mayoría de las regiones, menos en las Antillas Menores,

las inundaciones son el desastre natural más frecuente.

- En los países de Suramérica con costa en el Pacífico cobran relevancia los terremotos, las avalanchas y los deslizamientos. En Brasil, Bolivia y Paraguay, las sequías ocupan el segundo lugar después de las inundaciones como fenómeno natural frecuente.
- En el resto de países de Sur América, después de las inundaciones siguen en importancia las tormentas, las cuales son el fenómeno que más golpean a las Antillas Menores y también tienen gran efecto en Centro América, México y el resto del Caribe.

Se estima que en el periodo 1995-2004 los desastres naturales causaron daños por un valor de \$ 107.761

<sup>8</sup> <http://www.em-dat.net/disasters/mapcentr/continent/amerev.htm>

millones. Aunque este dato debe tomarse con cautela, por lo difícil que resulta valorar y sistematizar información de este tipo, se debe resaltar que ese monto supera el PIB de la mayoría

de los países de Latinoamérica en 1995, de manera que es urgente invertir en medidas de prevención y adaptación, dirigidas sobre todo a las poblaciones más vulnerables.

**Cuadro 6**

*Personas fallecidas por desastres naturales, por región y según tipo de desastre, 1990-2003.*

Eventos	Regiones					
	Norte	Central	Caribe	Andina	Sur	TOTAL
Actividad Volcánica	20	2	0	10	6	38
Corrientes Marinas	0	0	0	15	0	15
Deslizamientos de Tierra	49	193	10	1780	640	2672
Inundaciones	1946	863	308	31816	1107	36040
Sequías	0	41	0	0	17	58
Temperaturas Extremas	2403	0	0	379	53	2835
Terremotos	210	1452	3	2177	11	3853
Tormentas	2564	19070	1826	179	112	23751
Total	7192	21621	2147	36356	1946	69262

Fuente: <http://www.em-dat.net/disasters/mapcentr/continent/amerev.htm>

Además, en el período 1990-2003 se estima<sup>9</sup> que murieron por desastres naturales<sup>10</sup> aproximadamente 69000 personas, de las cuales un 52,5% perecieron en la Región Andina; un 31,2% en la Región Central; un 10,4% en la Región Norte; un 3,1% en la Región Caribe y un 2,8% en la Región Sur. En el siguiente cuadro se presenta la distribución por regiones y tipo de desastre.

La importancia de la gestión del riesgo se pone de manifiesto ante el incremento en la intensidad de las tormentas tropicales y huracanes que afectan al Caribe, Centro América, el Golfo de México y la costa este de los Estados Unidos. La temporada del 2005 fue la más activa de la que se tiene registro.

<sup>9</sup> A partir de los datos disponibles en la base de datos EM-DAT.

<sup>10</sup> Incluyendo actividad volcánica, corrientes marinas, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, temperaturas extremas y terremotos.

### 3.4 Cambio climático, agricultura y seguridad alimentaria

A pesar de que es bien conocido que el cambio climático es importante para los ecosistemas, y en particular para la agricultura, se ha desarrollado poca investigación sobre la interacción entre el cambio climático y la pobreza, especialmente en países en desarrollo. Sin embargo, el cambio climático de largo plazo puede jugar un papel importante para los pobladores rurales, especialmente para los más pobres, que dependen de las condiciones del ambiente local, de su base de recursos naturales, para obtener sus alimentos.

Estudios desarrollados por Mendelsohn y colegas (e.g. Mendelsohn, 2001; Mendelsohn & Dinar, 1999; Mendelsohn & Newmann, 1999; Mendelsohn et al., 1994; Mendelsohn et al., 2001) demuestran la relación entre el cambio climático y la producción agrícola y vitalidad de las economías rurales en Brasil, India y los Estados Unidos. Estas investigaciones también demuestran un vínculo fuerte y significativo entre el clima y los ingresos netos agrícolas. Esto ha llevado a esos científicos a concluir que el clima también explica la distribución de los ingresos agrícolas.

Una agenda de investigación, que vincule las preocupaciones científicas por el cambio climático, con las agendas políticas relativas a la reducción de la pobreza y de la inseguridad alimentaria, debería incluir la profundización de este tipo

de estudios en otras latitudes. Por ejemplo, las implicaciones del cambio climático y fenómenos ambientales globales para las metas de Desarrollo del Milenio, especialmente en lo que tiene que ver con reducción de la pobreza, seguridad alimentaria y manejo sostenible de los recursos naturales. Otros temas relevantes para dicha agenda incluyen incrementar el conocimiento de cómo los pobladores rurales se adaptan al cambio climático y a su variabilidad, e.g. conocer las estrategias que las comunidades rurales desarrollan en la actualidad para adaptarse a condiciones climáticas difíciles, así como lograr un mejor entendimiento de hasta dónde la pobreza rural es causada por condiciones climáticas adversas. ¿Es la pobreza rural causada por la carencia de capital, de instituciones efectivas, acceso al mercado, o un clima desfavorable?, ¿qué factores climáticos son más importantes como posibles determinantes de la pobreza rural? Estas son sólo dos preguntas sobre las que no tenemos respuestas claras, para el diseño de estrategias más efectivas de combate a la pobreza.

Es importante reconocer, que al igual que con la globalización económica y la apertura comercial, el cambio climático no es neutro respecto a sus implicaciones. De hecho, evidencia científica presentada en los reportes del Panel Intergubernamental de Cambio

Climático (IPCC, 2001) indica que podrían darse importantes beneficios en los países polares y beneficios pequeños derivados del calentamiento moderado en países de clima templado.

Sin embargo, la mayoría de escenarios predicen que los países en desarrollo, tropicales y subtropicales, serán los más afectados adversamente por el cambio climático global. Muchos de

estos países dependen de manera importante de la agricultura. Estos hallazgos son interesantes; sin embargo, son insuficientes para derivar conclusiones para otros países en desarrollo. El desarrollo sostenible de la agricultura demanda más investigación sobre las implicaciones del cambio climático en la agricultura, especialmente en aquellos países en los que ésta tiene un mayor peso dentro de la economía.

## 4 *Propuesta para impulsar la prosperidad rural*

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

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

La propuesta está integrada por dos elementos:

i. **La visión** que rescata las sinergias entre cadenas agro-productivo-comerciales y territorios rurales.

ii. **Lineamientos de política** en cuatro áreas:

- cadenas agro-productivo-comerciales (políticas para los productores)
- territorios rurales (políticas para el territorio)
- institucionalidad (política para las cadenas y los territorios), y
- capacidades (políticas para la población rural).

## 4.1 Visión de la propuesta

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

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

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

El concepto de **territorio rural** supera la visión convencional de la economía rural como sinónimo de economía agrícola, a favor de una visión integradora

de la economía de los territorios rurales, en la que destacan:

a) el reconocimiento de la importancia de la economía rural no agrícola; b) los vínculos entre la economía rural no agrícola y la agricultura y c) las dinámicas de economías de aglomeración en territorios especializados de integración económica.

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

La formulación de políticas para la prosperidad rural debe partir del **reconocimiento de la heterogeneidad como elemento que justifica la elaboración de políticas diferenciadas**, en función de la diversidad de agriculturas entre países; la variedad de agriculturas, de

productores agrícolas, de cadenas agro-productivo-comerciales y de territorios rurales al interior de los países; y la diversidad de la base de recursos naturales y de actores sociales al interior de los territorios rurales.

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

## 4.2 Componentes de la popuesta

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

- i.** *Políticas orientadas a las cadenas-agro-productivo comerciales*, cuyos objetivos son potenciar la capacidad de generación de empleo e ingresos, fomentar el desarrollo de los agronegocios y promover una mayor inclusión de los pobladores rurales en ambos.
- ii.** *Políticas orientadas a los territorios rurales*, para generar competitividad sistémica, reducir los costos de transacción y potenciar la generación de rentas sociales.
- iii.** *Políticas para promover la innovación institucional*, las cuales tienen como finalidad crear un entorno favorable para una

gestión participativa e incluyente de las políticas de cadenas y territorios.

- iv.** *Políticas para la creación y el desarrollo de capacidades estratégicas para el desarrollo rural*, especialmente de aquellas necesarias para una implementación efectiva de las políticas propuestas para las cadenas y los territorios.

Cada grupo de políticas, separadamente, es insuficiente para la reducción de la pobreza rural y la creación de empleo. Lo que se busca es potenciar un círculo virtuoso que maximice el efecto de las interacciones entre los diferentes tipos de políticas, con el objeto de ganar tanto cohesión social como territorial, combinación que permita superar el mayor desafío de nuestro tiempo: crecer con equidad y sostenibilidad. Esta combinación depende de las condiciones de heterogeneidad en cada caso. Además, se requieren políticas

complementarias, de distinta naturaleza y grados de dificultad, que van a depender de las condiciones de cada país y de distintos tipos de procesos (e.g. fiscales, tecnológicos, de multisectorialidad).

También se reconoce la importancia de **políticas para mejorar el**

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

### 4.3 *Un proyecto de país como marco de referencia*

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

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

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

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

# 5 *Políticas para las cadenas agro-productivo-comerciales y los agronegocios*

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

**P**ara maximizar el impacto de las cadenas agro-productivo-comerciales y de los agronegocios en la generación de empleo y la reducción de la pobreza se proponen políticas orientadas a fomentar una gobernabilidad incluyente de las cadenas, potenciar la legislación de sanidad y las buenas prácticas agrícolas,

promover la innovación para la inserción productiva de los agricultores pobres, complementar la agenda de apertura para potenciar el papel del comercio en la reducción de la pobreza rural, desconcentrar la tenencia y fortalecer el acceso de la población rural a la tierra y financiar a la población rural.

## *5.1 Fomentar una gobernabilidad incluyente de las cadenas*

La dispersión, el fraccionamiento en pequeñas unidades y la desorganización de los productores, junto a la falta de infraestructura y servicios de comercialización en las zonas rurales, han contribuido para que la producción agrícola se negocie en mercados conformados por un reducido número de compradores

localizados en las ciudades, donde centralizan su poder de compra y realizan las actividades de almacenamiento, acondicionamiento y procesamiento.

Esta estructura de la comercialización agrícola limita la posibilidad de que los pequeños

y medianos productores incrementen la producción, porque la experiencia les ha indicado, que cuando esto ocurre, los ingresos en lugar de aumentar se les reducen, las pérdidas post-cosecha se incrementan, los costos de comercialización son mayores y la capacidad para competir en los mercados internos y externos es menor por la falta de financiamiento.

La pérdida de la capacidad de reproducción y permanencia de los pequeños y medianos productores en la actividad agropecuaria encuentra sus causas en el escaso y deficiente desarrollo de la comercialización agrícola, caracterizada por la reducida participación del productor en la determinación del precio que paga el último consumidor, la falta de financiamiento, el poco valor agregado que le puede incorporar a sus productos, y el escaso manejo de información de mercados que no les permite desarrollar estrategias de mercadeo. En general, se puede decir que la producción agropecuaria depende, en gran medida, de la capacidad y poder de negociación que tengan los productores para acceder a los mercados internos y externos.

El fomento de una gobernabilidad incluyente de las cadenas agro-productivo comerciales es fundamental para enfrentar estas situaciones, así como para profundizar algunas tendencias de cambio en las modalidades tradicionales de producción y comercialización que se han venido presentando en los últimos años, y que están contribuyendo a generar riqueza y empleo en las zonas rurales del continente. Así, se observa:

- especialización de la producción por zonas según la potencialidad de la tierra, obteniendo un mayor provecho de los recursos disponibles;
- desarrollo de productores con visión empresarial que atienden las exigencias del mercado en lo que se refiere a qué, cuánto, cuándo, para quién y a qué precio producir, ampliando mercados y estabilizando precios;
- cambios en las estrategias de venta ya que en lugar de impulsar la oferta están atrayendo la demanda, creando mercados en origen y aumentando su poder de negociación;
- integración de los mercados de insumos, de productos agrícolas primarios, de productos procesados y de distribución mayorista y detallista en cadenas de valor, reduciendo intermediación;
- uso de semillas mejoradas y aplicación de tecnologías de punta que les permiten homogenizar la producción, incrementar rendimientos, mejorar calidades, ampliar periodos de abastecimiento, reducir costos y elevar los ingresos;
- agregación de valor por producción orgánica, certificación de origen, clasificación, fraccionamiento, empaque y procesamiento a nivel rural;
- desarrollo de agricultura por contrato que ha permitido reducir riesgos de mercado y de variación de precios y obtener

financiamiento a menores tasas de interés.

### **La importancia de la regulación.**

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

### **Identificar oportunidades de colaboración y construir estructuras de gobernación incluyentes.**

Las oportunidades para la promoción de alianzas al interior de las cadenas o sistemas locales de producción son variadas. Las políticas públicas deben contribuir a la construcción de nuevas estructuras de gobernación más cooperativas, que estimulen e incentiven acciones para la inserción de los “socios” más débiles sin afectar necesariamente la lógica de la cadena agro-productiva comercial.

Se trata de transformar rivales potenciales en socios, como parte de estructuras en las que todos obtengan ganancias. Deben incorporarse a las políticas públicas, y difundirse de manera adecuada, incentivos y apoyos a la profesionalización de las relaciones entre pequeños agricultores y sus compradores (mayorista local, cooperativa o agroindustria).

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

### **Disminuir las asimetrías de poder en las cadenas agroindustriales.**

El creciente control de los mercados por pocas redes de distribución y grandes conglomerados agroindustriales se acompaña con la exclusión de

productores, la concentración de la producción, la centralización de las decisiones y el aumento de la asimetría de poder al interior de las cadenas. Es necesario crear mecanismos de protección a los pequeños productores en sus transacciones dentro de mercados controlados por las grandes empresas; por ejemplo, mediante el fortalecimiento de las organizaciones de productores y de las instituciones encargadas de regular la competencia en los mercados o la creación de foros para la verificación rápida de denuncias y solución de

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

## *5.2 Potenciar la legislación de sanidad y las buenas prácticas agrícolas*

Las nuevas normas que surgen de la apertura comercial ofrecen oportunidades para la generación de empleos e ingresos rurales adicionales. Para capitalizar tales

opciones es necesario que el sector público esté alerta sobre su potencial y las medidas que debe adoptar para su aprovechamiento.

### *5.2.1 Normas y exigencias de las cadenas productivas*

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

La normalización es reconocida como elemento fundamental para el

desarrollo de la competitividad de las empresas y el aumento de la eficiencia y la transparencia en el mercado. Las normas técnicas deben ser establecidas a nivel nacional y armonizadas con normas internacionales establecidas por la Oficina Internacional de Epizootias (OIE), la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) y el Codex Alimentarius, las tres organizaciones internacionales principales — conocidas como “las tres hermanas” — en materia normativa.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) ha adoptado las normas establecidas por estas organizaciones como normas internacionales de referencia para ayudar a resolver conflictos comerciales.

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

### *5.2.2 La importancia de la responsabilidad social y ambiental*

Es necesario fijar reglas ambientales y sociales relativas al funcionamiento de las cadenas agroalimentarias. La vigencia de un contexto institucional de respeto a esas reglas puede crear mejores condiciones de progreso para los pequeños agricultores, así como una mayor articulación entre ellos y las empresas agroindustriales procesadoras de materias primas de origen agropecuario. El comercio justo y la diferenciación de productos, en particular aquellos que reconocen algunos componentes de multifuncionalidad de la producción (e.g. denominación de origen o sellos ecológicos), son campos clave de una estrategia de política orientada a la inclusión efectiva de los pequeños productores. Es primordial el apoyo del

Estado en la reglamentación, la certificación y la adecuación de los programas de innovación y desarrollo o de transferencia de tecnología.

Es posible sacar partido de las oportunidades que se abren en mercados orientados por valores como ética, tradición, producción natural y ecológica, justicia social, sellos de origen, marcas o denominación geográfica. La explotación de esos nichos de mercado requiere niveles de capitalización, competencia tecnológica y organización superiores a los que poseen la mayoría de los agricultores campesinos. Por ello es necesario brindar apoyo financiero, tecnológico y organizacional dirigido a la inserción de los campesinos en esos mercados.

### *5.2.3 Competitividad, planes estratégicos empresariales y buenas prácticas agrícolas*

Una industria con avances notables en la implementación de buenas prácticas de producción y sistemas de gestión de la inocuidad y la calidad pueden ganar y mantener acceso a los mercados internacionales y reducir las interrupciones en el

comercio. El Sistema HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point), por ejemplo, puede servir como punto de partida para la aplicación de otros sistemas de gestión, orientados hacia una garantía integrada de la calidad.

La implementación del Sistema HACCP en las empresas permite comprender la importancia de considerar la aplicación del sistema desde la finca, mantener registros precisos de la aplicación de plaguicidas y utilizar el control integrado de plagas para reducir al mínimo la aplicación de productos químicos, la intervención apropiada para controlar los patógenos en la fertilización y otras prácticas agrícolas en el ámbito de la producción primaria.

Estos elementos concurren con el compromiso del sector productivo, responsable directo de la inocuidad alimentaria, en la construcción de un sistema de enfoque global para la atención de la inocuidad y la calidad. Este enfoque global permite asegurar la inocuidad de alimentos a lo largo

de toda la cadena: en la finca, con la implementación de las buenas prácticas agrícolas; en el procesamiento, a través del sistema HACCP; y en el almacenamiento y despacho, mediante un adecuado control de la cadena de producción.

El Sistema HACCP es una plataforma a partir de la cual se pueden aplicar otros sistemas de gestión de la calidad, los cuales son demandados por los clientes a efectos de asegurar la gestión de la calidad, el manejo del medio ambiente y los principios de responsabilidad social. Por ejemplo, la Certificación EUREPGAP, desarrollada por EUREP (Euro Retailer Group) y la Certificación BASC (Business Anti-Smuggling Coalition), a través de la cual se promueven los estándares de seguridad y protección del comercio internacional.

#### *5.2.4 Mecanismos de cooperación público – privado y asociatividad*

Los esfuerzos más importantes en la atención de los problemas sanidad agropecuaria, inocuidad y calidad de los alimentos en las cadenas agroproductivas se orientan al establecimiento de mecanismos de cooperación, incentivados por el Gobierno y la iniciativa privada. Las organizaciones más importantes en este sentido son asociaciones de productores y servicios nacionales que pueden certificar que los productos están cumpliendo con las normas internacionales. Cuando hay buenas asociaciones de productores y exportadores y servicios nacionales que son sostenibles, estas organizaciones

facilitan la unión de los esfuerzos de los productores y exportadores con las instituciones públicas. Las investigaciones, la transferencia de tecnología, los estudios de mercado y la promoción comercial, la atención a la sanidad y la promoción de la calidad, entre otras actividades, son realizadas por estas organizaciones con el apoyo del Estado.

Las alianzas público-privadas son fundamentales para asegurar el éxito de esos factores de cambio. La asociatividad, las inversiones de capital, la introducción de moderna tecnología, y el aseguramiento de la calidad se sostienen en el liderazgo

tanto a nivel del sector privado y sector público. Este liderazgo de los empresarios agrarios y el identificado en el sector público es el que permite establecer mecanismos de concertación entre productores, industriales, agroexportadores y el Gobierno, orientados a asegurar productividad, calidad y rentabilidad, así como establecer mecanismos de concertación para la identificación y

solución de los principales problemas que afectan la exportación de los productos. El liderazgo de una política de promoción de exportaciones que incentiva y apoya la asociatividad promueve la competitividad en la calidad y la mejora continua de las empresas, favoreciendo su capacidad de respuesta a la dinámica de cambios del mercado internacional.

### *5.3 Promover la innovación para la inserción productiva de los agricultores pobres*

#### *5.3.1 Incidencia de la investigación agrícola*

Existe bastante evidencia empírica sobre la incidencia de la investigación agrícola a nivel nacional e internacional, no solo en el incremento de la producción y productividad de alimentos básicos, sino también desde la perspectiva de su impacto en la reducción de la pobreza, vía la generación de empleo, el mejoramiento de niveles de nutrición, y el incremento en el excedente económico para el productor rural. En menor proporción, se ha obtenido evidencias sobre impactos de la investigación en sistemas productivos tropicales que caracterizan a importantes grupos de pobladores rurales de bajos ingresos. La investigación agrícola internacional, orientada a contribuir con la seguridad alimentaria mundial, destinó en décadas pasadas gran parte de su inversión a cuatro productos básicos para la alimentación: maíz, arroz, trigo

y papa. Una tendencia similar siguieron los programas de investigación a nivel nacional inspirados en gran medida por la revolución verde, con grandes impactos en la producción y productividad de dichos cultivos debidos al desarrollo tecnológico. En contraste, los cultivos tropicales fueron tradicionalmente menos atendidos por las instituciones de investigación, con algunas excepciones, y los cambios en producción, como en el caso de los frutales, han sido más influenciados por las variaciones en superficie que por los rendimientos (Ardila y Seixas, 2003). Esta diferencia es importante, pues evidencia una brecha entre productos y regiones, y porque precisamente en los trópicos del mundo es donde se presenta la mayor cantidad de pobreza agregada y particularmente la de origen rural.

Adicionalmente, y pese a los beneficios anotados de la investigación y de la revolución verde, y al hecho de que las inversiones públicas arrojan altas tasas internas de retorno económico, el impacto de la investigación en la reducción de la pobreza rural ha sido desigual y no equitativo. Existen todavía brechas importantes entre ricos y pobres, entre agricultura comercial y agricultura familiar, entre los grupos situados en zonas favorables para la agricultura moderna y los que se ubican en ecosistemas vulnerables.

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

Pese a los grandes avances científico-tecnológicos, a los esfuerzos en programas de extensión y desarrollo rural, con un importante componente tecnológico, el acceso e incorporación de tecnologías no ha sido del todo equitativo. Esta situación también ocurre en el contexto de la diferenciación regional que existe en el continente americano en cuanto al desempeño de la agricultura. Las regiones templadas del norte y sur presentan un importante desarrollo y crecimiento de la agricultura, como el caso de la industria de granos y cultivos aceiteros en el Cono Sur y de cereales en el norte de México, Estados Unidos y Canadá. Esa situación contrasta con un menor desarrollo de la agricultura tropical, con excepciones como el caso de Brasil en los Cerrados.

### *5.3.2 Condicionantes asociados con el impacto de la tecnología en la pobreza*

Existen condicionantes, no todos de índole científico-tecnológica, cuya no consideración puede causar desigualdades, marcar una gran diferencia en el desarrollo económico e incidir en el impacto de la tecnología sobre la reducción de la pobreza.

**El primer condicionante** tiene que ver con la *adopción de una política de apoyo decidido a la agricultura familiar o de pequeños productores*. El razonamiento es muy simple: un porcentaje importante de la población rural deriva sus ingresos de las actividades agrícolas en calidad

de productores o jornaleros (ver Sección 2.1). Esa población, cuando permanece en el medio rural, destina un alto porcentaje del ingreso a la compra de alimentos y otros productos originados en el propio entorno rural. Esto contrasta con los sectores más adinerados, que consumen productos elaborados en otros medios. En esencia, si se aumentan los ingresos a nivel de la agricultura familiar o de pequeños productores, se impulsa significativamente la compra de productos del medio rural, lo cual sirve como dinamizador de la demanda y del empleo, generando

con ello un efecto multiplicador importante en beneficio de la reducción de la pobreza en el medio rural. Para ello es necesario tomar drásticas decisiones de política que permitan reenfocar las prioridades de investigación y desarrollo hacia nuevos nichos de mercado con productos mejorados y transformados, para agregar valor al proceso de producción, mejorando simultáneamente su calidad y poniendo mayor atención a temas relacionados con la inocuidad de los alimentos.

El **segundo condicionante** se relaciona con la necesidad de reforzar el sistema educativo a fin de que ponga mayor énfasis en el desarrollo del conocimiento y su aplicación a la reducción de la pobreza. Crisis económicas como la de la caficultura centroamericana, en parte pueden ser contrarrestadas mediante la obtención de productos diferenciados por calidad y buenas prácticas agrícolas. Esto requiere de esfuerzos múltiples, entre ellos la investigación para la obtención de nuevos cultivares con menores costos de producción, o con nuevas características. El nivel de educación de los habitantes rurales es fundamental, tanto para su desarrollo integral como miembros de la sociedad, como para el logro de nuevos y mejores empleos tanto en actividades agrícolas como no agrícolas y para lograr una remuneración adecuada. Inclusive, el invertir en educación, si bien puede propiciar oportunidades fuera del medio rural, también puede reducir la migración por mayores

oportunidades de empleo. En resumen, la educación es clave para disminuir las desigualdades y para facilitar la inserción de los pobres rurales en las actividades productivo-comerciales. Por otra parte, la capacitación, por ejemplo en aspectos productivos y agroempresariales, contribuye a una mejor incorporación del cambio tecnológico en los sistemas productivos predominantes de los pobres rurales y a la diversificación de los mismos cuando se agotan las posibilidades de mercado de los productos tradicionales.

El **tercer condicionante** tiene que ver con el *acceso a la tenencia de tierra y a los recursos naturales, en especial suelos y agua*. De ello se desprende la necesidad de reformas de políticas agrarias asociadas con el otorgamiento de títulos, la recuperación de tierras, mecanismos de mercados, formas de acceso, como sistemas de arrendamiento renovados. Ello da confianza, seguridad de tenencia de la tierra y crea un ambiente positivo para invertir en la modernización de los sistemas productivos a través de la tecnología, entre otros aspectos.

El **cuarto condicionante** tiene que ver con el *acceso a mercados y el impulso integral a la competitividad de la pequeña agricultura*. En ello juegan un papel clave los apoyos para la inserción efectiva de la producción familiar en las respectivas cadenas agroindustriales y la integración de la misma con otros actores de las cadenas, para propiciar una mayor retención del

excedente económico generado. En este contexto, además de las tecnologías de naturaleza biofísica, son importantes las asociadas con la formación de capital social. Por otro

lado, también es importante el impulso a la innovación, no sólo de tipo tecnológico, sino gerencial y organizacional en la finca o la “empresa” agropecuaria.

### *5.3.3 Efectos directos e indirectos de la investigación en la reducción y la pobreza*

La contribución de la investigación a la reducción de la pobreza ha sido analizada por sus efectos directos e indirectos. Entre los efectos directos están los incrementos en la producción y en la productividad, acompañados en varios casos de un crecimiento de la rentabilidad y de mayor empleo. En cuanto a los efectos indirectos, uno bien reconocido es el derivado del aumento de la producción de alimentos en la reducción de los precios para los consumidores. Ello se ha medido para el caso de tecnologías convencionales y recientemente para el caso de las nuevas biotecnologías, como en el caso de la soya y el algodón transformados genéticamente vía la utilización de las técnicas de ADN. Por ejemplo, Traxler (2004) presenta resultados de estudios suyos y de otros sobre el impacto económico de algunos organismos genéticamente modificados (OGM) y la distribución de beneficios para los productores, la industria transnacional y los consumidores. Otros efectos indirectos de algunas tecnologías son la generación de empleo no agrícola y los derivados de los vínculos entre la actividad agrícola primaria y la agroindustria.

Sobre los efectos directos existen opiniones en pro y en contra. En teoría, la investigación agrícola tiene un gran potencial para beneficiar a los pobres. Sin embargo, existen múltiples circunstancias que condicionan su beneficio a uno u otro grupo social. Por ejemplo, el efecto no será el mismo en pequeños productores que tienen buenas tierras en comparación con aquellos que no disponen de las mismas. Como se dijo, el acceso a la tierra y su aptitud son elementos claves. Con la tecnología se puede propiciar una reducción en la pobreza, siempre y cuando no se dejen a un lado la solución a los problemas relacionados con los condicionantes antes presentados. De lo contrario, la aplicación de tecnologías que mejoran la producción y productividad, puede inducir a efectos negativos.

De otro lado, la investigación no es neutra en términos de equidad en todos los ambientes y por ello debe incorporar desde su diseño la evaluación de su impacto potencial sobre los diferentes grupos de beneficiarios. La revolución verde, pese a sus beneficios en términos de aumentar la producción y

productividad, no tuvo un impacto positivo en la reducción de la pobreza de los pequeños productores localizados en ecosistemas frágiles, porque se vieron comprometidos a utilizar tecnologías altamente demandantes de insumos de altos costos.

En síntesis, pese a que conceptualmente la investigación y el desarrollo tecnológico nacional e internacional benefician a los pobres, y a que hay un sinnúmero de evidencias empíricas de sus beneficios, existe un gran desafío en medir su impacto en el desarrollo.

#### *5.3.4 Propiciando las condiciones y replanteando la agenda de innovación*

De lo anterior se desprende un gran desafío para los países y la institucionalidad que apoya el medio rural desde la perspectiva tecnológica: establecer un rol renovado para la investigación y el desarrollo tecnológico, con un enfoque de innovación, a fin para luchar contra la pobreza. En un estudio del IFPRI sobre el tema, Hazel (1999) destaca algunas de las condiciones que deben darse para que el desarrollo tecnológico agrícola orientado al incremento de la producción y productividad contribuya de manera equitativa a la reducción de la pobreza. Estas condiciones con ligeras adaptaciones son: a) disponer de opciones tecnológicas neutras en escala, a fin de que puedan ser adoptadas por productores de diferentes estratos; b) procurar una distribución equitativa de la tierra y seguridad o derechos claros sobre su tenencia; c) propender por una provisión eficiente de insumos, crédito y mercados de modo que los agricultores de diversos estratos puedan acceder a los insumos de una agricultura moderna y recibir precios similares; d) facilitar la

movilidad de la fuerza laboral, bien para migrar o para insertarse en la economía rural de origen agrícola y no agrícola; e) diseñar políticas que no discriminen en contra de la agricultura familiar o de pequeños productores (e.g. las asociadas con la investigación y la extensión rural de modo que se reduzcan al mínimo los sesgos en la dirección del cambio tecnológico).

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

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

Se requiere una revisión completa de los sistemas de financiamiento de la inversión, según los niveles de apropiación de la innovación, a objeto de diferenciar: a) la tecnología incorporable directamente a la producción (insumos, herramientas, bienes de capital) que deben ser asumidos y financiados por los productores; b) la tecnología de interés colectivo gremial, orientada a grupos empresariales subsectoriales, cuyo financiamiento y orientación debe

corresponder al gremio mismo; y c) la tecnología de interés estratégico, que incluye la investigación básica y el desarrollo tecnológico de algunos componentes de los dos casos anteriores que se consideran de interés colectivo (pequeños productores pobres, seguridad alimentaria) y que han de contar prioritariamente con financiamiento público. Este esquema permitiría mayor claridad en la política y en el ordenamiento de los mercados del conocimiento.

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

### *5.3.5 Algunas estrategias prioritarias e implicaciones institucionales y de políticas*

Entre las estrategias conducentes a lograr un impacto de la investigación y el desarrollo tecnológico que permitan reducir la pobreza desde la perspectiva tecnológica, están las siguientes:

***Inclusión explícita del componente de combate a la pobreza en políticas y***

***programas de IyD. Este aspecto tiene que ver con la voluntad política y la determinación de incluir una agenda específica de IyD orientada a la reducción de la pobreza en los planes y programas de gobierno, nacionales y sectoriales, en particular los de ciencia y tecnología, agricultura, recursos naturales y***

desarrollo rural. Más específicamente, se trata de impulsar políticas orientadas a valorizar la agricultura familiar y a incluir la misma explícitamente en los planes de desarrollo nacional y en propósitos y acuerdos hemisféricos de integración. La implementación de dicha agenda conlleva a impulsar transformaciones institucionales y nuevas formas de gestión incluyentes, que propicien la participación de los diferentes grupos de interés y en particular de los productores.

***Identificación de “megadominios” socioeconómicos con predominio de pobreza rural y con gran potencial para el impacto significativo de la tecnología en el mejoramiento de las condiciones de vida.*** Este aspecto se refiere al mapeo y caracterización de la pobreza rural y su entorno, a fin de priorizar y focalizar las actividades de investigación y desarrollo, siguiendo estrategias diferenciadas según las capacidades y realidades de los productores. El desarrollo de estrategias diferenciadas se sustenta en el conocimiento de la interacción entre el contexto en que viven (incentivos) los hogares rurales y sus capacidades (activos), así como en el impacto de la tecnología en sus ingresos, precios de alimentos y empleo, entre otros factores.

***Impulso a la innovación tecnológica agrícola.*** Con el propósito de lograr que la tecnología tenga un impacto positivo en la reducción de la pobreza —además de fortalecer programas de generación y transferencia de tecnología— hay

que incentivar sistemas y programas de innovación tecnológica, que permitan pasar del paradigma de la generación y transferencia a otro caracterizado por la innovación tecnológica, gerencial y organizacional (Alarcón, et al., 2000).

***Fomento a la inserción de la agricultura familiar en los agronegocios.*** Este aspecto tiene especificidad local y nacional, pero también puede verse desde una perspectiva regional. Dicho fomento, desde la óptica tecnológica, se debe sustentar en proyectos de innovación que conduzcan a llevar diferentes formas de conocimiento al mercado, cualquiera que este sea. Las mismas deben ser evaluadas ex ante por su impacto en la economía rural con miras a generar ingresos y a hacer competitiva la agricultura familiar. La inserción de esta en cadenas agro-productivas conocidas es una meta, así como la valorización de nuevos productos. Existen muchos posibles proyectos mediante los cuales se puede lograr esa meta; por ejemplo, proyectos que pueden ser desarrollados en fincas o pequeñas empresas y que propician vínculos del agricultor con la agroindustria y los consumidores, tales como el cultivo de plantas nutraceuticas, plantas medicinales, hortalizas tradicionales y no tradicionales, café diferenciado por calidad, producción de especies menores para mercados selectivos, productos derivados de la industria lechera, frutas nativas tropicales, entre otros.

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

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

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

generadora de crecimiento económico y empleo. Sin embargo, los países pobres enfrentan grandes disparidades para competir con los países ricos, las cuales limitan la contribución del comercio al desarrollo, principalmente por las ayudas que reciben los productores de los países desarrollados. Pero además, aun en el caso de eliminación de las distorsiones a la producción y el comercio, los países deben acometer una serie de tareas complementarias que ayuden a concretar los beneficios de un mayor comercio.

### 5.4.1 La contribución del comercio agrícola al desarrollo

Las políticas de apoyo y protección de las fronteras que aplican los países desarrollados dificultan el desarrollo de la competitividad de la agricultura de los países en desarrollo. Se trata de políticas que otorgan garantía de precios, suministran apoyos directos a los ingresos, subsidian insumos y seguro de las cosechas, establecen aranceles y cuotas arancelarias que dificultan el acceso a sus mercados; a esto se agregan los subsidios a las exportaciones que disfrazan los altos costos internos y facilitan que productos agrícolas de alto precio accedan a los mercados mundiales. Todas ellas en su conjunto, constituyen una suerte de “tratamiento especial y diferenciado para los países ricos”.

De otro lado, durante los años ochenta muchos países de América Latina aceleraron de manera unilateral la apertura de sus mercados. Si bien muchas de estas acciones se plantearon en el marco de proceso de ajuste para responder a problemas reales (e.g. inflación descontrolada, déficit fiscales, ineficiencia de empresas públicas), la liberalización de los mercados se hizo de manera rápida; eso, aunado a la imposibilidad de proveer recursos para reconversión, generó condiciones de desigualdad para competir, tanto en los mercados externos como también en los mercados internos, otrora reservados para los productores domésticos. Como señala Stiglitz (2002, p. 122) “cuando la liberalización comercial

– la reducción de aranceles y la eliminación de otras trabas proteccionistas – se hace bien y al ritmo adecuado, de modo que se creen nuevos empleos a medida que se destruyen los empleos ineficientes, se pueden lograr significativas ganancias de eficiencia. El problema radicó en que muchas de esas políticas se transformaron en fines en sí mismas, más que en medios para un crecimiento equitativo y sostenible. Así, las políticas fueron llevadas demasiado lejos y demasiado rápido, y excluyeron otras políticas que eran necesarias”.

La Declaración Ministerial de DOHA es un marco en el cual los países deben alcanzar acuerdos para que el comercio pueda convertirse en motor

de desarrollo para los países pobres. Entre los aspectos principales de esta declaración están el reconocimiento de que: a) el comercio puede desempeñar una función de importancia en la promoción del desarrollo económico y el alivio de la pobreza; b) todos los países deben beneficiarse del incremento del comercio; la parte a que accedan los países en desarrollo debe corresponder a sus necesidades de desarrollo; c) es fundamental lograr mejoras sustanciales en el acceso a mercados, así como reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación y de ayudas internas que causan distorsión del comercio; y d) se requiere de programas de asistencia técnica y de creación de capacidades.

#### *5.4.2 Las negociaciones comerciales y la reducción de la pobreza*

El efecto de las negociaciones comerciales sobre la pobreza puede verse en tres dimensiones: a) la negociación de integración comercial; b) las negociaciones entre subsectores en el ámbito nacional; y c) la agenda interna.

##### *a) Las negociaciones en sí mismas*

En un proceso de negociación comercial hay inmersos dos grandes objetivos: establecer las reglas que garanticen el acceso libre, equitativo, transparente y competitivo a los mercados de otros países; y establecer las condiciones

bajo las cuales se acuerdan los cambios en las condiciones de intercambio prevalecientes, en consideración a las sensibilidades de cada sector en cada país. Entre los factores que afectan estas sensibilidades están las prioridades nacionales y entre ellas la pobreza tiene un peso determinante. Las negociaciones comerciales entre países con grandes diferencias de desarrollo y de pobreza son delicadas, particularmente para aquellos más débiles, quienes tienen más que ganar, pero también mucho que perder. No todos los sectores económicos se ven afectados de igual forma por los escenarios

comerciales surgidos de los acuerdos; y no todos los sectores tienen el mismo grado de incidencia sobre la pobreza. Por lo tanto, la estrategia de defensa de los sectores sensibles, en términos de pobreza, se convierte en una condición estratégica crítica de una negociación comercial, donde la prioridad no es la producción, sino el bienestar; no es solo el crecimiento, sino también la pobreza.

***b) Los acuerdos internos entre los diferentes sectores productivos***

Todos los sectores no están en igualdad de condiciones para contribuir a la solución de la pobreza. Las economías de plantación o de commodities de algunos países son regresivas. El empleo rural no agrícola es una estrategia general para enfrentar la pobreza. La diversificación y la diferenciación de productos en los mercados también ofrecen posibilidades interesantes. En las negociaciones, y en la política en general, hay conflicto de intereses entre uno y otro tipo de productores. ¿A cuál de ellos se ha de privilegiar?, ¿cómo responder a los grupos de presión al momento de tomar decisiones públicas?, ¿cómo garantizar el equilibrio y el reconocimiento de aquellos productores ubicados en subsectores con mayor potencial para contribuir a la reducción de la pobreza, pero que tienen un

menor poder de presión? Esas son algunas de las preguntas más comunes y angustiosas que afrontan los ministros de agricultura. La definición de un perfil productivo es clave —como expresión del proyecto de país— para hacer frente a una negociación interna que debería orientar las negociaciones comerciales y los procesos de transición que se derivan de ellas, así como el papel de la política en la configuración de la reconversión productiva que establece el nuevo escenario pos-negociaciones.

***c) La agenda de transición***

La agenda de pos-negociación es el tema crucial. Las negociaciones son importantes, pero lo son más aún las respuestas a las demandas del proceso de transición que se genera después. Así lo muestran los casos de Chile y de México. La verdadera negociación se hace en la agenda interna que debe responder a la obvia reestructuración de la producción, su modernización, la reconversión productiva y la adecuación para enfrentar las amenazas y las oportunidades del nuevo escenario comercial. La pregunta central es ¿cómo adecuar la política pública a estos desafíos? La agenda interna para la transición marca hoy las rutas de definición de política pública de los países de la región.

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

La distribución de la tierra en ALC muestra una mayor desigualdad que la distribución del ingreso, lo que evidencia dificultades de acceso a uno de los activos productivos más importantes en las zonas rurales. De hecho, en todos los países que cuentan con datos<sup>11</sup> el coeficiente de Gini de concentración de la tierra supera 0,64 y el máximo, que corresponde a Barbados, es

0,94. De manera que en la mayoría de los países de América Latina la propiedad de la tierra está concentrada en muy pocas manos. En particular, Brasil y Paraguay son dos de los países con mayores desigualdades en la distribución del ingreso en las zonas rurales y al mismo tiempo con una gran asimetría en la distribución de la tierra.

**Cuadro 7**

*América Latina y el Caribe (14 países): coeficiente de Gini de la Distribución de la tierra (años entre paréntesis).*

Menos de 0,7	Entre 0,7 y 0,85	Más de 0,85
Guayana (1989) Honduras (1993) Dominica (1995)	Santa Lucía (1986) Grenada (1995) Colombia(1988) San Vicente y las Granadinas (1986) Argentina (1988)	Brasil (1985) Perú (1994) Bahamas (1994) Panamá (1990) Paraguay (1991) Barbados (1989)

Fuente: FAO, Economic and Social Department, <http://www.fao.org/ess/census/gini/table1.asp>

### 5.5.1 La esencialidad del acceso a la tierra

El acceso a la tierra —tierra para producir o solo para vivir— es fundamental en la promoción de la inclusión de los pobres en los flujos dinámicos para la generación de ingreso y riqueza en el medio rural. El punto de partida para el diseño y ejecución de políticas de acceso a la tierra

es el reconocimiento de la diversidad de situaciones y de la naturaleza compleja del problema. La tenencia de tierra está directamente relacionada con los derechos de propiedad y, en última instancia, se refiere a la distribución del poder, en especial en el ámbito local.

<sup>11</sup> Existen muy pocos países con Censos Agropecuarios recientes.

### 5.5.2 Tenencia de la tierra y reforma agraria

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

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

El problema pasa por el tema tecnológico, el capital necesario para su explotación, la vasta diversidad agroecológica de los suelos, los sistemas de catastro y legalidad de la propiedad, así como por los incentivos tributarios y de rentas. Es cierto que la tierra está concentrada y que su uso es ineficiente; sin embargo, existen otros problemas tanto o más importantes, como los incentivos a la especulación y a la apropiación de plusvalías. La dificultad no necesariamente está tanto en el reparto, como en su retribución o

renta. Cuando se ha pretendido administrar el recurso por la vía del reparto, se han encontrado grandes ineficiencias. Pero el punto no es solo esto. Las modalidades de acceso, arriendos, contratos y otras formas son un tema clave. Hay muchos ejemplos de formas alternativas de acceso en mercados no dominados por el monopolio y la concentración, que ayudan a ubicar el tema en su justa dimensión.

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

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

### *5.5.3 El entorno local del problema de la tierra y el menú de opciones*

Las políticas de tierras deben tomar en cuenta los aspectos locales y no un modelo único. Se requiere la implementación de políticas y el manejo de una multiplicidad de instrumentos –crédito, asistencia técnica, educación rural, promoción de acceso a los mercados, etc.–, los cuales se combinarán según las especificidades de los países, las regiones y los territorios. En algunos países todavía existe la opción de implementar programas de reforma agraria basados en la expropiación y reasignación de tierras; en otros, las políticas de tierras tendrán que

utilizar, con más intensidad, instrumentos de mercado para facilitar el acceso de los pobres a la tierra. Las agencias responsables del ordenamiento de tierras deben desempeñar el papel de núcleo de las acciones de los diversos organismos públicos especializados y responsables por el manejo de los varios instrumentos de política de desarrollo. El desafío consiste en determinar una vinculación institucional entre las organizaciones públicas y privadas para asegurar la definición e implementación de políticas consistentes con la política de tierras.

## *5.6 El financiamiento de la población rural*

### *5.6.1 Brechas de acceso al crédito*

América Latina se caracteriza por una escasa oferta de servicios financieros en las áreas rurales. Esto se refleja en aspectos como la poca utilización de los servicios de captación de ahorros y la preferencia de los productores rurales a invertir éstos en sus propias microempresas familiares y hogares. Encuestas realizadas en varios países durante el año 2000 indican que únicamente entre el 3% y el 13% de los hogares rurales hacen uso del crédito (Wenner 2000, citado por Buchena e Hidalgo, 2002). Las excepciones son Costa Rica (40%) y México (40% en 1994; sin embargo descendió a 13% en 1996).

Entre los factores que han contribuido al subdesarrollo de los mercados financieros rurales se

encuentran: a) pocos bancos atendiendo a segmentos de gran dimensión; b) gran cantidad de entidades cooperativas, financieras y no gubernamentales, que enfocan la atención en las áreas de menores ingresos; c) poca cobertura ante demandas de crédito de montos pequeños; d) politización del crédito agropecuario; e) escaso desarrollo de tecnologías crediticias; y f) problemas de garantías.

Estas fracturas en la prestación de servicios financieros y la insostenibilidad de una cobertura adecuada de la oferta pública han generado un incremento de los sistemas financieros privados dentro de las zonas rurales. La banca privada atiende de manera creciente

la demanda de créditos de los segmentos medios y altos en las zonas urbanas y de los segmentos altos en las zonas rurales (Buchena e Hidalgo, 2002). No obstante, a pesar de la extensión y capacidad institucional de estos sistemas, orientados principalmente al lucro, ellos no han incursionado en la prestación de créditos para lo productores rurales y agropecuarios. La banca pública, por el contrario, se ha centrado en la atención de las áreas rurales agropecuarias de ingresos medios y menores, pero excluyendo a los segmentos rurales no agropecuarios.

Ante la falta de ofertas de crédito por parte de la banca privada y pública, las cooperativas de ahorro y crédito, han atendido la demanda de servicios financieros en el área rural, pero su capacidad es limitada debido al carácter local y la pequeña dimensión de estas entidades. La situación de las mujeres frente en contexto es igualmente desfavorable. En un estudio realizado por el BID durante el año 2000 (Sieler y Weeks, 2001) se señala que el acceso al capital es desigual entre hombre y mujeres. Por ejemplo, en Argentina sólo un 23% de las mujeres obtuvieron acceso al crédito para llevar a cabo sus negocios, contra un 34% de los hombres; en México las cifras son 25% y 14% respectivamente. Aunque en estos dos países el acceso al capital es bajo para ambos sexos, las mujeres presentan desventaja significativa, lo que posiblemente limita el potencial de crecimiento de las empresas lideradas por ellas. Sin embargo, cuando se distingue entre zonas urbanas y rurales se encuentran diferencias

apreciables. Así, mientras que en Buenos Aires el acceso al crédito fue similar entre hombres y mujeres (alrededor del 33%), en zonas más rurales como Córdoba, Mendoza y Rosario las diferencias son apreciables: un 14% para las mujeres frente a un 39% para los hombres. Esto permite visualizar la brecha existente tanto a nivel de género, como de región en el acceso al crédito, indicando la necesidad de prestar mayor atención al acceso al capital para las mujeres en las zonas rurales.

Algunos de los factores que han intervenido en la exclusión de las mujeres de los sistemas financieros tradicionales incluyen: a) el poco interés por parte de los sistemas financieros para atender créditos pequeños; b) falta de experiencia en el uso y manejo de los recursos; c) ausencia de garantías reales, aunada a otras exigencias en cuanto a montos, cuotas, plazos y líneas de crédito, que no se ajustan a las condiciones e intereses de las mujeres. Aunque estos factores no afectan únicamente a las mujeres, las afectan en mayor medida.

Ante la inadecuada oferta de los sistemas financieros públicos para atender la demanda de crédito en las zonas rurales, y en particular de las mujeres microempresarias, éstas se han visto obligadas a recurrir a los sistemas privados y fuentes informales de crédito, tanto en el ámbito familiar, de amigos y vecinos, como a la participación en organizaciones de ahorro y crédito a nivel comunal. Es de esperar que la penetración de los sistemas financieros privados en la

ruralidad se dé paralelamente a la evolución y las innovaciones en las tecnologías de las microfinanzas, que permitan un mayor acceso de las mujeres a activos como el crédito. Esta tendencia se confirma en datos generales que incluyen los sectores urbanos y rurales de los países. Así, la utilización de los sistemas financieros privados por parte de las mujeres en

México, durante el 2000, fue del 7% (en igual proporción que los hombres), mientras que en Argentina alcanzó un 32% (vs. 35% entre los hombres) (Seiler y Weeks, 2001). Estos indicadores destacan cómo, efectivamente, los servicios privados se están incorporando como una fuente importante de capital de las microempresas en las zonas rurales.

<b>Recuadro 7</b>	
<i>Principales obstáculos de las mujeres para acceder a instituciones microfinancieras</i>	
<b>Oferta</b>	
Sistemas financieros tradicionales por sus condiciones de crédito (garantías, montos, plazos, trámites, líneas de crédito) poco accesibles para mujeres rurales.	
Las instituciones microfinancieras (IMF) tienen limitada cobertura en el área rural: principal orientación es urbana.	
Hay desconocimiento en las IMF sobre la (potencial) clientela femenina rural.	
Hay desconocimiento en las IMF sobre el manejo de créditos grupales.	
Hay desconocimiento del enfoque de género, incidiendo en baja comprensión de las necesidades y posibilidades de la potencial clientela femenina.	
Los costos de información sobre la clientela femenina rural son altos para las IMF.	
Los costos operativos para microcréditos son considerados altos.	
Las IMF consideran los costos de créditos asistidos demasiado altos para mantener la sostenibilidad financiera, y los índices de eficiencia administrativa y laboral.	
Las alianzas entre las IMF y el sector formal han conducido a elevar el perfil de la clientela, excluyendo a las mujeres rurales en condiciones de pobreza.	
La descoordinación entre las instituciones de servicios financieros y no financieros en una cierta región, quienes tienden a confundir el panorama para la clientela y a elevar el costo de las operaciones.	
Las ONG con servicios financieros que prestan microatención tienen una cobertura geográfica muy limitada y dependen de fondos blandos o subsidiados para mantener su enfoque de asistencia intensiva.	
Las capacitaciones, cuando se dan, son diseñadas con un desconocimiento de la demanda real de capacitación (temas, nivel, clientela).	
<b>Demanda</b>	
Debilidad en aspectos organizativos, de liderazgo y de definición de funciones.	
Debilidad en capacidad empresarial, incluyendo la formulación de proyectos productivos rentables, la contabilidad y el manejo de fondos.	
Desconocimiento de oportunidades con IMF y proveedores de servicios no financieros en la región inmediata.	
Falta de garantías reales y pocas posibilidades de acceder a garantía fiduciaria en su círculo familiar y comunitario.	
Competencia por el tiempo, entre obligaciones empresariales y del hogar.	
Baja autoestima y falta de estímulo en el entorno familiar por la cultura machista.	
Vulnerabilidad e inseguridad antes riesgos.	

Fuente: Karremans y Petry (2003).

### 5.6.2 Agrofinanzas

Las fuentes públicas de financiamiento del sector agropecuario –en muchos de los países- han sido cerradas y se ha dejado la tarea de financiar a los productores agrícolas a la banca comercial privada. Como resultado, los medianos y pequeños productores tienen acceso muy limitado al crédito rural por razones de falta de capital de respaldo, por una parte, y de información en los bancos para evaluar la factibilidad económica de las solicitudes de crédito, por otra.

Esta falta de financiamiento, acompañada de los altos costos de los insumos productivos, ha contribuido a que una gran mayoría de pequeños productores no estén interesados en adquirir nuevas tecnologías, ni en aplicar paquetes tecnológicos existentes para mejorar sus rendimientos, con un consiguiente deterioro de sus ingresos y de su capacidad competitiva. Además, la falta de recursos también limita la inversión en infraestructura de almacenamiento y de manejo poscosecha a nivel de la finca, que le permita a los productores protegerse de

las bajas de los precios del mercado, sobre todo en la época de exceso de oferta.

A pesar de ello, llama la atención la aparición de fuentes y modalidades alternas de financiamiento, que han superado estos problemas y que han contribuido a la construcción de un mercado de capitales que ha permitido a los productores obtener financiamiento de diferentes fuentes a bajo costo, de manera más ágil, en condiciones de oportunidad y apalancando recursos a partir de los cultivos y ganados en proceso de producción, los inventarios, los flujos de caja y activos de baja liquidez.

Según el estudio “Competitividad: El motor del crecimiento”, elaborado por el BID en el 2002, organizaciones comerciales privadas como las Bolsas de Productos, Cámaras de Compensación y Fiduciarias han desarrollado nuevos instrumentos de financiamiento, a través de los cuales se asiste a más de un millón y medio de pequeños empresarios en toda la región Sur de Latinoamérica.

### 5.6.3 Gasto público en inversión en desarrollo rural

Algunas características generales del gasto público en desarrollo agrícola y apoyo a áreas rurales se describen en un estudio que reúne 12 países Latinoamericanos (Kerrigan, 2001). Este estudio muestra que la mayoría de los países, excepto México y Bolivia recientemente, destinan un porcentaje relativamente bajo de su gasto público total a este fin, menos de 3%.

Para comparar el apoyo que los sectores públicos dentro de los países brindan a los

territorios rurales, se calculó el gasto en desarrollo agrícola y apoyo a zonas rurales por habitante rural. Esta medida permite hacer ciertas comparaciones entre países, aunque debe recalcar que este rubro del gasto incluye gastos administrativos, los cuales varían entre países y en parte desvían recursos. En cuanto al gasto por habitante rural, las diferencias entre países son notorias. Por un lado, algunos países como México, Argentina y Chile gastan más de 150US\$ por habitante rural, mientras que Colombia, Bolivia, Costa

Rica y Guatemala dedican menos de 50US\$ por habitante rural a este rubro del gasto público.

Además, en Brasil, Perú y Colombia el gasto público en desarrollo agrícola y apoyo rural por habitante disminuye entre 1995 y el año 2000. En Brasil la contracción es leve. En Colombia en cambio, el gasto del año 2000 es solamente 27% del gasto de 1995, por efecto de los conflictos internos.

Es positivo notar que, con excepción de Colombia, en todos los países con un gasto público rural relativamente bajo se nota un crecimiento acelerado de éste entre 1995 y el año 2000. Se debe resaltar que en el año 2000, Chile realiza el mayor gasto por habitante rural, pero su gasto en el periodo 1995-2000 no crece tan aceleradamente como en México.

Por otra parte, existe cierta especialización entre los países respecto a los destinos del gasto público en desarrollo agrícola y apoyo a áreas rurales. Por un lado, República Dominicana, Bolivia, Brasil y

Costa Rica, realizan la mayor parte de su gasto en actividades de fomento productivo. En cambio el resto de los países gastan sobre todo en apoyo de las zonas rurales. Esta gran categoría de apoyo rural incluye construcción de infraestructura e inversión en servicios sociales en las zonas rurales, así como programas de desarrollo rural integral. En contraste, el fomento productivo incluye desarrollo de mercados, proyectos de riego, programas de conservación y manejo de recursos naturales, apoyo a la actividad forestal, mejoramiento sanitario, fomento focalizado y servicios de comunicación.

Debe recalarse, que el destino del gasto no es completamente decidido por los países, sino que depende de la fuente y condiciones del financiamiento. Esto puede explicar que países como El Salvador, Guatemala y Nicaragua dediquen una parte importante de su gasto en servicios e infraestructura en las zonas rurales, como parte de proyectos de lucha contra la pobreza.

<b>Cuadro 8</b>			
<i>América Latina y el Caribe (12 países): gasto público en desarrollo agrícola y apoyo a la zona rural por habitante de zona rural</i>			
<b>Gasto por habitante rural (US\$) 2000</b>	<b>Tasa crecimiento anual (1995-2000)</b>		
	<b>Decrece</b>	<b>Crecimiento bajo, entre 1 a 3%</b>	<b>Crecimiento alto, entre 8 y 15%</b>
Menos de 50	Colombia		Bolivia, Costa Rica, Guatemala
Más de 50 y menos de 100	Brasil, Perú	Nicaragua	El Salvador, República Dominicana
Más de 150		Argentina, Chile	México

Fuente: Construcción propia con datos de Kerrigan (2001).

#### 5.6.4 Mejorando las condiciones de financiamiento a la población rural pobre

La falta de capital es una de las restricciones más fuertes que enfrentan los pobres, ya que tienen capacidad de trabajo y en muchos casos tienen tierra, pero les faltan medios para organizar la producción o aprovechar mejor los recursos disponibles. En las economías de mercado el crédito es el principal instrumento para la provisión de recursos financieros a los emprendedores, pero los pobres están prácticamente excluidos de los mercados financieros.

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

La baja oferta de recursos financieros para las actividades productivas rurales se explica en gran medida por el precario desarrollo de tecnologías financieras que amplíen la base de usuarios. Hay ingentes desafíos, es decir oportunidades, para que el sector financiero desarrolle productos financieros destinados a atender una amplia demanda insatisfecha existente en el medio rural. Sin embargo, las exigencias

propias de sistemas de financiamiento del tipo seguros rurales, microfinanciamiento, fondos de capital de riesgo o crédito de largo plazo requieren apuestas que aún no son asumidas por el sistema financiero formal y que no han sido logradas por la banca pública de fomento que, con poco éxito, se ha probado en la región. Esto hace que el mercado financiero aparezca segmentado e incompleto y discrimine en contra de los más pequeños.

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

financieros, ajenos a la banca tradicional, que vinculan el sistema financiero formal con los pequeños productores.

Múltiples formas organizacionales, en especial entidades no gubernamentales, cooperativas de ahorro y crédito o multiactivas e incluso las mismas organizaciones de productores, han creado eslabones en la cadena de microfinanciamiento o de inversión. Estas estructuras, de tamaño mediano, han desarrollado capacidad para generar productos financieros de alta tecnología, reflejadas en su adaptabilidad a una demanda dispersa, compleja y con altos costos de operación. La fortaleza de tales enlaces radica en su localización y focalización de estrategias de mercado. Demuestran un alto conocimiento de sus clientelas, alta capacidad para crear fondos rotatorios, flexibilidad de operación en el manejo de sistemas de aval y garantía más acordes con la realidad

de los usuarios del financiamiento, capacidad de acompañamiento y de respuesta. En síntesis, son sistemas financieros de considerable innovación. A pesar de que los costos de intermediación son altos, están por debajo de las tasas de usura a las que se ven enfrentados tradicionalmente los pequeños productores.

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

## 6 *Políticas para los territorios rurales*

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

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

reducción de la pobreza se propone vincular la economía agrícola y la economía rural no agrícola; promover la competitividad de los territorios y economías de aglomeración; dinamizar mercados rurales de trabajo; fomentar la agroindustria rural; potenciar nuevas dinámicas territoriales y actividades productivas; garantizar equidad en el acceso al agua; y potenciar activos históricos y culturales.

### *6.1 Vincular la economía agrícola y la economía rural no agrícola*

El conjunto de interacciones que tienen lugar entre la agricultura y las otras actividades económicas del medio rural son cada vez más relevantes. Pero no sólo la

interacción económica reviste importancia; igualmente importantes son las relaciones sociales y el hecho de que todos los actores comparten un territorio cuyo patrimonio

común son los recursos naturales. Factores como educación, salud, infraestructura y transporte, por citar tan solo unos cuantos, inciden de manera significativa en el bienestar de las poblaciones rurales. Y actividades no agrícolas, como el turismo, el comercio, los servicios ambientales o las industrias rurales, pueden generar ingresos superiores al que genera la producción primaria.

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

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

Este marco de referencia se aborda de manera sistemática al adoptar el enfoque territorial del desarrollo rural, el cual induce a replantear la concepción tradicional de “lo rural” y a situarla en un contexto que acoge una multiplicidad de sectores y formaciones sociales. Por lo tanto, el desarrollo rural abarca toda una serie de dimensiones que se complementan a nivel territorial, como el aumento de la competitividad agroalimentaria y el manejo sostenible de los recursos naturales renovables, el desarrollo social, la modernización institucional y el desarrollo regional y municipal, el fortalecimiento de la infraestructura física y la integración económica subregional y regional.

La consideración del sector agrícola desde esta perspectiva implica su vinculación con los sectores no agrícolas, pero no desde el intercambio desigual que

históricamente ha caracterizado la organización de espacios divididos por jerarquías territoriales, sino aprovechando las nuevas condiciones que ofrecen las políticas macroeconómicas y sociales para revalorar este sector.

Pero, ¿cómo estrechar los vínculos entre la economía agrícola y la economía rural no agrícola? Para ello es fundamental promover primero una mayor integración al interior de cada uno de los territorios rurales, y posteriormente, impulsar una articulación regional y nacional que permita imprimirle un mayor dinamismo a las áreas rurales. Esto es, los vínculos entre la economía agrícola y la economía rural no agrícola adquieren un doble sentido de integración: al interior de los

territorios rurales, como elementos dinamizadores de la economía local; y en su nivel de articulación regional y nacional, imprimiéndole mayor dinámica a las áreas rurales. Por un lado, estos vínculos propician que los ámbitos rurales ya no sean vistos como espacios que compiten en situaciones muy desventajosas con distintos territorios; por otro, permiten que los territorios rurales dejen progresivamente su papel tradicional de áreas de las que se extraen solo materias primas para incrementarles valor en los centros industriales. Se trata de transformar la economía del territorio mediante procesos de agregación de valor que se articulen y generen sinergias (entre sectores, entre agricultura y biodiversidad).

## *6.2 Crear condiciones para incrementar la competitividad*

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

posibilidades, según la oferta de dotaciones del territorio en el que se desempeñan.

Los territorios se diferencian en términos de su competitividad sistémica, es decir, de las condiciones que ofrecen a las empresas que se asientan en ellos, en forma de institucionalidad, infraestructura, conocimiento y oferta laboral. La competitividad sistémica es determinada principalmente por la provisión de bienes públicos. Dado que la canasta de bienes públicos requeridos por cada sector económico es diferente, siempre se privilegia a unos en detrimento de otros. Históricamente,

la competitividad sistémica que se ha promovido, particularmente en el desarrollo del modelo de sustitución de importaciones, discrimina a favor de economías rentísticas y concentradoras. La competitividad territorial se entiende como la orientación de los procesos de provisión de bienes públicos con miras a lograr que la competitividad sistémica favorezca a empresas pertenecientes a los sectores económicos que generan mayores rentas sociales. En síntesis, el desafío de la competitividad territorial es crear territorios eficientes que favorezcan a empresas eficientes que retribuyen a la sociedad con mayores rentas sociales.

La experiencia de los distritos industriales, desde Alfred Marshall<sup>12</sup> hasta su evolución en el noreste italiano y en Estados Unidos, ha demostrado que la productividad no yace únicamente en los trabajadores individuales ni en las empresas, sino en factores del entorno. Son estos activos locales los que sostienen la productividad territorial sobre la que se discuten las posibilidades de desarrollo rural en sentido multisectorial amplio.

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

Si bien se reconoce que el sector primario agrícola ha perdido productividad en las últimas décadas y ha pasado a ser poco atractivo para la inversión, el enfoque territorial de desarrollo se propone reencontrar las bases que le otorgan competitividad, pero desde una óptica estructurada, que considere la heterogeneidad como un factor ventajoso para la productividad. En este sentido, algunos aspectos, como la ubicación, resultan tan ventajosos como las ventajas operacionales de muchas empresas. Además, habría que aprovechar el hecho de que hoy vuelve a reconocerse que “el agro” es un asunto clave para los países y los gobiernos de ALC, pues

---

<sup>12</sup> En sus Principios de Economía (Primera edición 1890) Alfred Marshall plantea los tres conceptos fundamentales de lo que es la conceptualización moderna de las economías de aglomeración (Book IV, The Agents of Production: Land, Labour, Capital and Organization, especialmente en IV.X Industrial Organization, Continued, The Concentration of Specialized Industries in Particular Localities, en la octava edición publicada en 1920). Estos conceptos son: la existencia de mercados de trabajo especializados; la creación de un mercado para la provisión de insumos especializados; y los derrames tecnológicos que se derivan de la proximidad. Así lo planteaba Marshall: “When an industry has thus chosen a locality for itself, it is likely to stay there long: so great are the advantages which people following the same skilled trade get from near neighbourhood to one another. The mysteries of the trade become no mysteries; but are as it were in the air, and children learn many of them unconsciously. Good work is rightly appreciated; inventions and improvements in machinery, in processes and the general organization of the business have their merits promptly discussed: if one man starts a new idea, it is taken up by others and combined with suggestions of their own; and thus it becomes the source of further new ideas. And presently subsidiary trades grow up in the neighbourhood, supplying it with implements and materials, organizing its traffic, and in many ways conducing to the economy of its material.” Marshall ilustra las ventajas de la concentración de industrias especializadas y de la diversificación con el concepto de distritos industriales: “A district which is dependent chiefly on one industry is liable to extreme depression, in case of a falling-off in the demand for its produce, or of a failure in the supply of the raw material which it uses. This evil again is in a great measure avoided by those large towns or large industrial districts in which several distinct industries are strongly developed. If one of them fails for a time, the others are likely to support it indirectly; and they enable local shopkeepers to continue their assistance to workpeople in it.”

es una forma de vida sobre la cual se fundamenta la cohesión política de las naciones. Nuestros países reconocen el potencial del enfoque ampliado de agricultura (cadenas y territorios) porque muestra el dinamismo del sector, los enlaces con otros sectores económicos, y porque sirve de plataforma para articular procesos de

crecimiento que responden a objetivos de cohesión social y territorial.

El territorio es más que una empresa y más que un sector; es el ámbito donde tiene lugar la acción humana. Y las políticas y la institucionalidad también deben ver el ámbito rural como objeto del desarrollo nacional.

### *6.3 Potenciar la diversificación territorial y productiva*

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

La revaloración de las actividades rurales agrícolas, además de su función productiva y de seguridad alimentaria, debe contemplar el

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

También existen posibilidades para el desarrollo de nuevas actividades productivas mediante el aprovechamiento del potencial energético de la agricultura. La generación de nuevos productos para complementar o sustituir combustibles fósiles es un área promisoría, especialmente en la coyuntura actual de altos precios del petróleo y sus derivados. Dos ejemplos son la producción de alcohol de la caña de azúcar para combinar con gasolina y la

producción de biodiesel con oleaginosas como la soya y la palma africana.

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

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

el mercado estético y de apreciación antropológica por un sector cada vez mayor de consumidores de arte, tradición y belleza natural. Es decir, los activos históricos y culturales de las zonas rurales constituyen no sólo baluartes de su presencia en el lugar, sino también fuentes de ingresos para su desarrollo.

#### *6.4 Dinamizar mercados rurales de trabajo*

La alta incidencia de pobreza rural en algunos países de la región es un problema que se puede relacionar más con las características de inserción al mercado de trabajo que con la carencia de empleo; sin embargo, es importante destacar que el desempleo no existe porque la población emigra. En un contexto semejante, los ingresos de las mujeres continúan siendo muy bajos; lo mismo ocurre con los jóvenes. Asociado a ello, existen otros fenómenos como la subcontratación y la informalidad, que actúan en conjunto como factores generadores de pobreza.

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

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

La reducción de la pobreza en el medio rural exige de las políticas públicas no sólo la promoción de la inversión, sino la integración de los sectores económicos; es decir, los sectores agrícolas y no agrícolas, primarios y secundarios, del comercio y los servicios. Además, no se puede permitir que la emigración a zonas urbanas siga viéndose como uno de los pocos caminos de la población rural para salir de la pobreza: esta migración no es beneficiosa para las zonas rurales, sino todo lo contrario. Para ello es necesario mejorar la estructura del empleo productivo; formalizar y vigilar el salario; promover la implantación de segmentos de la producción industrial y manufacturera en el campo,

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

En síntesis, la realidad del mundo rural exige atención especial a la promoción de una nueva economía de mercados laborales, a partir del estímulo a todas aquellas actividades productivas que conlleven el aumento de la productividad del trabajo y, por esta vía, de su remuneración. Esto implica privilegiar sistemas productivos, encadenamientos y aglomeraciones agrícolas y no agrícolas que

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

Entre las opciones para activar los mercados de trabajo rurales y mejorar la productividad de la mano

de obra, destacan: a) aumentar el valor de los productos agroalimentarios, mediante la transformación local y la comercialización directa; b) valorar el papel de agentes locales en la diversificación de la economía rural; c) valorizar la pluriactividad del territorio rural; d) fomentar la agricultura sostenible; e) reintroducir cultivos locales tradicionales; f) crear economías de red; g) buscar nuevas ventajas comparativas a través de la valorización de nuevas funciones rurales; y h) dimensionar las nuevas relaciones entre el mundo rural y el mundo urbano (Carpio, 2002).

### *6.5 Promover economías de aglomeración*

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

Las economías de aglomeración adquieren relevancia en los

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

conjunto de empresas de una aglomeración productiva.

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

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

La diversificación de actividades, entonces, todavía no se hace sentir en el medio rural, en particular en el empleo, que sigue siendo volátil y estacional. Tampoco parecen estarse incubando proyectos de largo plazo que permitan fomentar el desarrollo

rural regional, porque el capital suele ser de origen externo. Con la excepción de algunos segmentos productivos vinculados a empresas maquiladoras, las pequeñas empresas tienen dificultad para ser competitivas y presentan problemas de calidad, infraestructura y falta de conocimiento de los procesos comerciales. Por su dispersión y heterogeneidad tampoco logran fomentar encadenamientos productivos intersectoriales, como sería el abastecimiento de productos agrícolas a los centros turísticos o de materias primas a las maquiladoras u otras empresas industriales.

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

Acceder a los mercados de hoy implica sortear obstáculos muy complejos, relacionados, entre otros, con factores de calidad y competitividad. Por ello, si se quiere ofrecer una alternativa real de sobrevivencia a los productores rurales pobres es necesario fomentar economías de aglomeración, a escala local, que respeten las características y la vocación de cada territorio, el capital social y la experiencia acumulada. Estas economías deben encaminarse a

privilegiar la asociación y la cooperación en ámbitos especializados, y el avance debe ser gradual. Así, se puede comenzar con la compra de insumos en común (para abaratar costos de producción) y llegar a la comercialización a escala del producto para estar en condiciones de competir con agentes económicos de mayor experiencia. Otras modalidades que pueden incentivarse incluyen el establecimiento de asociaciones para fomentar actividades vinculadas o no a la agricultura, la realización de actividades agroindustriales para lograr un mayor valor agregado, la recuperación de los sistemas de cooperativas de producción con apalancamiento financiero nacional e internacional, y la realización de actividades no tradicionales que complementen la producción urbana regional y no compitan con ella.

Las economías de aglomeración en el entorno rural no necesariamente deben buscar una irradiación territorial amplia; su objetivo debe ser resolver problemas de ocupación, demanda y competitividad a nivel local y en un mercado particular. La idea es ver cada unidad campesina o rural como una

forma de organización específica que responde a una estrategia integrada de desarrollo sustentable y sigue un esquema flexible de aglomeración económica. Para ello es fundamental el desarrollo de una empresariedad susceptible de organizarse, competir, capitalizarse y de construir una nueva estructura rural, promoviendo la eficiencia económica así como la distribución equitativa de beneficios generados. Quizá esta es la mejor vía para consolidar procesos de cohesión social y territorial.

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

## *6.6 Fomentar la agroindustria rural*

La agroindustria rural –AIR– es una actividad que permite aumentar y retener en las zonas rurales, el valor agregado de la producción de las economías campesinas a través de la ejecución de tareas de poscosecha en los productos procedentes de explotaciones silvoagropecuarias,

pesqueras y acuícolas tales como la selección, el lavado, la clasificación, el almacenamiento, la conservación, la transformación, el empaque, el transporte y la negociación.

La mayoría de las AIR son individuales o familiares y

normalmente trabajan con procesos simples; en este tipo de organizaciones la actividad es complementaria al ingreso de la familia. Lo contrario sucede en la organización no familiar, donde la mano de obra es especializada y contratada. En este caso la actividad es lo más importante. Otro tipo de organización es la asociativa o cooperativa, donde la actividad es de ámbito comercial.

En la agroindustria rural se nota una diferenciación entre las actividades que son realizadas por los hombres y las que son realizadas por las mujeres. Normalmente, las actividades que involucran un mayor esfuerzo físico (los trapiches de panela, el beneficio de cacao, los aserraderos, las curtiembres), son actividades donde hay predominancia en la mano de obra masculina. Las actividades relacionadas con las artesanías, producción de quesos, leches ácidas, procesamiento de frutas y hortalizas,

constituyen actividades en las cuales existe una alta presencia de la mano de obra femenina. Estos son elementos importantes cuando se planifican proyectos y se quiere determinar el tipo de beneficiarios.

En resumen, la AIR constituye un elemento aliviador de la pobreza en el campo, mediante la generación de empleos y la valorización de la producción campesina. Además la AIR contribuye a:

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

## *6.7 Potenciar nuevos nichos de mercado*

Una característica de los productores y habitantes rurales pobres es su limitada capacidad de producción y su baja productividad. Esta condición evita que puedan participar activa y directamente en los mercados locales, nacionales y mucho menos en los mercados internacionales, creándose así un círculo vicioso de pobreza, al no tener incentivos para producir y no poder acceder a estos incentivos por no poder producir.

Afortunadamente, las tendencias del mundo moderno y la conciencia que los

consumidores están adquiriendo sobre los procesos de producción, su relación con el ambiente y las tradiciones abren posibilidades para que estos productores marginales puedan acceder a nichos de mercado con posibilidades de mejorar sus ingresos. El poder tomar ventaja de estos nichos de mercado implica la necesidad de un trabajo previo que requiere tomar en cuenta los siguientes aspectos: a) la necesidad que se tiene de mejorar la tecnología de producción; b) la necesidad de conservar el ambiente; y c) la necesidad de someterse a

regulaciones y supervisiones, ya sea por medio de organismos y redes de autocontrol o por organizaciones exteriores de supervisión y certificación.

En este sentido, es un error asumir que esos nichos de mercado serán accesibles de inmediato sin mejoras a los productores pobres y marginales. Algunos de ellos requieren de niveles tecnológicos elevados, otros de procesos de certificación y producción normalmente no tradicionales, otros requieren estrictos controles de producción limpia y de cuidado ambiental y otros requieren de asociaciones con agencias de comercialización y promoción. En otras palabras tomar ventajas de estas oportunidades de mercado requiere de un proceso de capacitación, inversión

y creación de capacidades para reducir los costos de ajuste. Adicionalmente se debe evitar creer que por el simple hecho de acceder a estos nichos, el productor recibirá ingresos muy elevados. En muchas ocasiones los ingresos no cubren los gastos y mucho menos con las expectativas; de ahí que se tenga que ser realista en presentar esto como panaceas de solución a los problemas de pobreza ya que son solo un elemento más que puede ayudar a combatir este fenómeno.

Dentro de las principales oportunidades que se tienen para acceder a estos nichos de mercados se encuentran cuatro grandes segmentos: el de productos orgánicos, el de productos solidarios, el de productos étnicos y las certificaciones de origen.

### *6.7.1 Productos orgánicos*

El mercado de productos orgánicos se encuentra firmemente establecido en los países desarrollados y poco a poco avanza en los países en vías de desarrollo. Dicho mercado tiene un amplio potencial para suplir las demandas de la industria turística y de las clases adineradas; sin embargo, para que esto sea una realidad se requiere de un proceso de certificación de prácticas

de producción, el cual es constante. Los pequeños productores rurales podrían tomar ventaja de esta alternativa; sin embargo, requieren no solo capacitarse en los principios de producción orgánica y su proceso de certificación, sino también lograr procesos asociativos que permitan consolidar producciones que sean atractivas a los mercados y consumidores finales.

### *6.7.2 Productos solidarios*

Otro nicho de mercado con potencial es el denominado “mercado de productos solidarios”, el cual incluye aquellos productos que reflejan un sistema de producción asociado con el desarrollo de grupos sociales

marginales o con la protección del ambiente; éstos también se conocen como productos de comercio justo. Quizás la parte más interesante de este nicho de mercado es el compromiso que se adquiere por

parte de los consumidores, quienes al pagar mayores precios están contribuyendo a promover la equidad y conservar el ambiente. Al igual que en otros casos, el tomar ventaja de este nicho de mercado requiere de una autogestión y organización

importante; sin olvidar que para lograr estas certificaciones es necesario implantar prácticas productivas ambientalmente amigables y que por su propia naturaleza no son siempre realizadas por los pobladores más pobres de las regiones rurales.

### *6.7.3 Productos para mercados étnicos*

Un tercer nicho de mercado potencial para fortalecer la contribución de la agricultura a resolver el problema de la pobreza es el de los productos étnicos o nostálgicos, orientados a consumidores de las grandes urbes y a poblaciones de compatriotas que emigraron al extranjero. Si bien tecnológicamente representa menos retos debido a que los productos y procesos son tradicionales, sí implica retos en cuando a la necesidad que se tiene de mejorar la calidad de los mismos para aumentar su vida de anaquel y para asegurar niveles de inocuidad adecuados. Desafortunadamente, en muchas ocasiones el cumplir con las normas

sanitarias existentes cambia la composición o método de elaboración del producto con su consecuente pérdida de sentimiento étnico.

Hoy día los mercados étnicos más importantes para los países de ALC se encuentran en los Estados Unidos de Norteamérica y para acceder a ellos se requiere no solo cumplir con las normas sanitarias y de comercio, sino también asegurar un abastecimiento continuo de producto a lo largo del año, lo que obliga nuevamente a atender el problema fundamental de asociatividad de los pequeños y medianos productores.

### *6.7.4 Sellos de diferenciación*

Otra oportunidad por la cual los procesos de producción agrícola y agroindustrial pueden contribuir al combate de la pobreza es mediante la utilización de sellos de diferenciación. Los sellos de diferenciación son mecanismos que se emplean para resaltar la calidad de los productos por medio de referencia a atributos de valor relacionados con las características organolépticas, de composición y a la satisfacción del acto de alimentarse

ligada a tradiciones socio-culturales, educación y necesidades de conveniencia. Entre los principales sellos de diferenciación destacan aquellos relacionados con las características propias de un territorio, como podrían ser su suelo, su geografía, su topografía, su clima, su cultura y su historia. En conjunto todos estos atributos quedan incluidos dentro de lo que se conoce como indicaciones geográficas o denominaciones de origen.

Para que estos sellos de diferenciación sean efectivos al mostrar los atributos de valor de un producto, es necesario que se cumplan, con al menos, las siguientes condiciones (Oyarzún y Tartanac, 2002):

- que el sello sea reconocido por el mercado;
- que el sello garantice que un organismo independiente controla o verifica la característica que lo diferencia y asocia con una región geográfica;
- que la entidad certificadora sea reconocida e imparcial;
- que el consumidor sea educado en los atributos

diferenciadores que avala el sello;

- que exista un mercado interesado en los atributos diferenciadores;
- que exista un mercado con capacidad de compra para pagar el valor agregado como resultado de una denominación geográfica o de origen.

Nuevamente, para aprovechar estas oportunidades se requiere de un proceso de certificación, de un elaborado proceso de protección intelectual y sobre todo de un proceso claro de producción para asegurar que los productos cumplen con las especificaciones que se definieron en el proceso que les dio origen.

## *6.8 Infraestructura de apoyo a la producción*

### *6.8.1 Infraestructura para la comercialización*

Es de sobra conocido que la producción se aleja cada vez más de los centros de consumo y que, por lo tanto, se requiere de infraestructura vial para poder salir a los mercados. También se conoce que no todos los productos que se cosechan reúnen las condiciones de calidad y condición que requiere y exige la demanda, que no todos se consumen en el mismo momento y que un alto porcentaje de ellos no se pueden consumir tal cual se cosechan. Esto quiere decir que no basta con producir sino que se requiere de infraestructura para acondicionar,

almacenar y procesar o transformar la producción.

Si se observa la relación que existe entre la superficie dedicada a la actividad agrícola en el año 2002, según la FAO, con los kilómetros de carreteras disponibles en países de América Latina y, adicionalmente se comparan con USA y Canadá se nota un gran déficit de inversión en este campo: Argentina, 820 ha/km.; Colombia, 404 ha/km.; México, 325 ha/km.; Guatemala, 319 ha/km.; Perú, 430 ha/km.; Nicaragua, 368 ha/km.; EE.UU, 65 ha/km.; Canadá, 83 ha/km.

### 6.8.2 Infraestructura de riego

A pesar de la gran disponibilidad de agua en los países tropicales de ALC, la superficie bajo riego dedicada a la producción agrícola es mínima. Se sigue dependiendo del régimen de lluvias y por lo tanto, la producción es completamente estacional. El enfoque tradicional ha sido construir infraestructura de almacenamiento para mantener inventarios que garanticen el abastecimiento a la agroindustria. La visión alternativa destaca la necesidad de invertir en infraestructura de riego que permita producir todo el año, lo que posibilitaría no sólo incrementar la producción y reducir los costos por unidad producida, sino también reducir los costos financieros de almacenamiento. Esta sería una mejor forma de adoptar nuevas tecnologías de producción, de programar el abastecimiento y de aumentar la producción, el ingreso, las fuentes de trabajo y el bienestar de la población rural.

También es necesario superar la visión convencional del riego, enfocada principalmente en sus aspectos de ingeniería (i.e. construcción de túneles para el trasvase de agua y de canales para su distribución). En particular, el riego debe ser parte de una estrategia integral de manejo sostenible del patrimonio hídrico de los territorios, en la cual se reconozca la doble condición del agua como derecho humano y como mercancía, así como la

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

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

## 6.9 Impulsar actividades económicas basadas en amenidades rurales

Los servicios o amenidades rurales, que incluyen las externalidades y los bienes públicos, son producidos por la agricultura, las plantaciones forestales, la pesca artesanal, la comunidad y sus expresiones culturales, y la naturaleza misma (OECD, 2000). Los beneficios que la sociedad recibe por estos servicios han sido solo parcialmente internalizados por los mercados.

El turismo rural es una actividad no agrícola que puede ser un importante agente propulsor de la producción de bienes y servicios agrícolas y no agrícolas dentro de los territorios rurales. Un concepto amplio de turismo rural incluye actividades como turismo ecológico, turismo de aventura, turismo cultural, turismo joven, turismo deportivo, turismo de salud y agroturismo. La mayoría de estas actividades requieren territorios ricos en servicios rurales, con una oferta variada de actividades y un cuidadoso manejo de la naturaleza.

Varios países han echado a andar iniciativas que fomentan el turismo rural. Un caso digno de mencionar es la iniciativa del IICA para crear un Centro para la Facilitación de Enlaces en Agroturismo, en su oficina en Barbados. Esta iniciativa responde a la necesidad de fortalecer la relación entre agricultura, medio rural y turismo. La misión del Centro es maximizar los enlaces entre la agricultura y la industria turística, facilitando el comercio de alimentos (frescos y procesados) y de productos

agroindustriales no alimentarios con los hoteles, restaurantes, servicios de alimentos de la zona, y, al mismo tiempo, promover iniciativas de agroturismo y ecoturismo. Esta actividad es la primera en su clase a escala hemisférica y se espera que se convierta en un modelo para la región del Caribe.

La agricultura tiene la capacidad de suministrar alimentos especializados y de gran calidad a la industria turística, a la vez que les permite a los turistas observar el proceso de siembra, recolección y procesamiento in situ. Este tipo de experiencias son una realidad en Jamaica, Santa Lucía, Belice, Guyana y Dominica, donde los grupos turísticos tienen la posibilidad de visitar fincas y campos productivos. Iniciativas similares se llevan a cabo en Costa Rica, Colombia, Brasil, Argentina, Perú y Chile, entre otros países.

Un mecanismo que han utilizado varios países para fomentar actividades económicas rurales a partir de las amenidades rurales es el pago de servicios ambientales. Por ejemplo, Colombia, Nicaragua y Costa Rica pusieron en marcha, a partir del año 2002, un proyecto de pago de servicios ambientales en sistemas agroforestales, con préstamos del Banco Mundial. En este caso el pago está relacionado con los servicios ambientales que se derivan de ciertas prácticas de manejo específicas. El programa está

diseñado para apoyar a los agricultores en un periodo de transición y para incentivarlos a modificar prácticas que de otra forma no cambiarían.

El pago de servicios ambientales es un instrumento para generar alternativas de desarrollo que compatibilicen

objetivos ambientales, sociales y económicos. Para ello es indispensable un reconocimiento expreso del papel que cumplen los habitantes de los territorios rurales como guardianes de las fuentes de los servicios rurales, los cuales son insumos para otras actividades productivas importantes, incluido el turismo rural.

#### Recuadro 8

##### *La importancia del turismo en la economía rural de Costa Rica*

*La importancia del turismo para la economía costarricense es incuestionable. Entre 1991 y el año 2003 los ingresos de divisas generados por el sector se triplicaron y superaron a los productos agrícolas tradicionales en cuanto a su aporte a las exportaciones. El mayor atractivo del país es su riqueza natural, en particular playas y bosques, razón por la cual los visitantes extranjeros prolongan su estadía en las zonas rurales. Pese a que no ha existido una política pública enfocada a potenciar el papel del turismo como motor del crecimiento de las comunidades rurales, se estima que en 1998 el sector turismo generó un 35% de los empleos rurales no agrícolas (Acuña y Ruiz, 2002).*

*Por otro lado, Costa Rica estableció –desde 1997– un mecanismo para reconocer explícitamente algunos de los servicios que otorga la naturaleza, tales como la protección de la biodiversidad, la captura de gases de efecto invernadero, la belleza escénica y la regulación del ciclo hidrológico. Este reconocimiento se convierte en un Pago por Servicios Ambientales (PSA), entregado al dueño de la tierra que desee adquirir un compromiso de manejo que preserve o aumente el flujo de servicios, durante un periodo de tiempo.*

*La experiencia de Costa Rica muestra que las empresas se interesan en proteger sus fuentes de recursos hídricos y en mejorar su imagen. También ha sido evidente que los dueños de bosques, plantaciones forestales y recientemente sistemas agroforestales, están dispuestos a adquirir un compromiso de protección o manejo. Sin embargo, por el momento el pago no guarda relación con el costo de oportunidad de la tierra, ni existe proporcionalidad entre los servicios ambientales prestados y el pago recibido.*

*Fuente: Acuña y Ruiz (2002)*

## **6.10 Promover la articulación entre lo urbano y lo rural**

### **6.10.1 El vínculo entre las pequeñas ciudades y el campo**

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

La forma en que tradicionalmente se relacionaban las poblaciones rurales y las ciudades era, y en muchos casos continúa siéndolo, a través del envío de bienes primarios, de migraciones intensas y del ofrecimiento de servicios turísticos y paisajísticos. Las ciudades, por su parte, se encargan de suministrarles a las áreas rurales bienes manufacturados, con lo que les devuelven parte de los bienes primarios

y recursos naturales, pero con valor agregado; ofrecen insumos industriales para la producción agrícola y otro tipo de producción primaria, y acogen a la población migrante, que generalmente es ubicada en barrios suburbanos y en sectores informales de subsistencia, con lo que el campo es sometido y reducido a fuente de mano de obra barata y funcional.

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

### **6.10.2 La relación entre el desarrollo urbano y el desarrollo rural**

A pesar de la creciente tendencia a la urbanización, la población rural continúa teniendo un peso muy fuerte en las sociedades latinoamericanas. Según la definición de cada país en cuanto a lo que es "rural", estas áreas representan un 25% del total de la población de la región, lo que equivale aproximadamente a 125 millones de

habitantes. Sin embargo, sería simplista considerar que el resto de la población es urbana. Datos del año 2000 indican que cerca del 52% de la población reside en centros que tienen menos de 100 mil habitantes, y aunque el porcentaje de población urbana se estima en un 75%, sólo el 30% reside en ciudades que superan el millón de habitantes.

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

Desde la perspectiva de un posible cambio en la dinámica territorial hacia el desarrollo nacional, no será posible ya distinguir fácilmente entre desarrollo rural y urbano. Mientras se conciba el desarrollo nacional a partir del crecimiento económico que señalan los indicadores del PIB per cápita, como

tradicionalmente se ha hecho, sin contemplar en qué sectores económicos y en qué espacios y áreas subnacionales se basa este crecimiento, y a quiénes beneficia, se confundirá el desarrollo nacional con el desarrollo de las áreas y sectores económicos rurales y primarios, lo que impedirá ver con claridad las adversidades que encierran actualmente los vínculos entre lo rural y lo urbano.

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

### *6.10.3 Función residencial de las áreas rurales*

Las intensas migraciones, las labores del campo que consumen largos periodos de tiempo y el desplazamiento continuo de los trabajadores rurales —como consecuencia de la agricultura migratoria, de la rotación de cultivos y de los ciclos periódicos de cosecha a lugares alejados de su lugar de residencia— convierten a muchas comunidades agrícolas en asentamientos “fantasmas”, carentes de infraestructura urbana y que dan la impresión de ser zonas deprimidas y sin vida.

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

## *6.11 Potenciar activos históricos, culturales y ambientales*

Los activos históricos y culturales son parte del valioso patrimonio con que cuentan los territorios rurales para estimular su desarrollo. No se trata de que las políticas públicas los reconozcan esporádicamente; es algo

que debe valorarse de manera constante, pues son el elemento que define el arraigo de una sociedad. Al mismo tiempo, contribuyen a darle realce a un mercado estético y de apreciación antropológica cada vez

más buscado por consumidores de arte, tradición y belleza natural. Los activos históricos y culturales no son solo baluartes de la presencia de una comunidad en un determinado lugar, también son fuente de ingresos para su desarrollo.

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

Fortalecer elementos de arraigo hace posible la participación comunitaria en el medio rural en tanto tal participación no se conciba como ayuda, favoritismo o asistencia social. Tal participación forma parte de la vida cotidiana y es necesaria para la convivencia armónica y la

supervivencia del pueblo, la comunidad o el lugar. Este hecho revela un importante potencial que podría orientarse para impulsar actividades con base en la reconstitución de procesos ancestrales favorecidos por mecanismos modernos de producción y comercialización, junto a otros distintos a los ya conocidos.

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

## 7 *Políticas para la innovación institucional*

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

La propuesta destaca la necesidad de replantear los marcos institucionales en los que se sustentan las políticas orientadas al sector rural. Es necesario mejorar no solo la coordinación de las instituciones que trabajan en un territorio o hacen parte de él, sino también proponer mecanismos que integren esfuerzos eficazmente y potencien el intercambio y el diálogo entre las diversas instituciones responsables del diseño y la ejecución de políticas. Se requiere una institucionalidad activa que facilite la ejecución, la coordinación y la interlocución de las redes públicas que constituyen el Estado y las

redes ciudadanas que trabajan en cada territorio. Se destaca la necesidad de una institucionalidad que promueva la cooperación y la convergencia entre el Estado, la empresa privada y la sociedad civil. Esta institucionalidad debe superar la óptica sectorial y promover la transferencia de poder político hacia los gobiernos locales y la sociedad civil, en materias relacionadas con la asignación de recursos y capacidades para la toma de decisiones.

La nueva institucionalidad debe reconocer también que aunque la agricultura no es el sector predominante en el

medio rural, sigue siendo el sector dominante en términos de sus implicaciones sobre la gestión del uso de la tierra y muchos de los sectores vinculados a la agricultura. También debe reconocerse que tanto la agricultura como el medio rural

necesitan ajustarse para responder a preocupaciones de la sociedad relacionadas con la seguridad alimentaria e inocuidad de los alimentos, el bienestar animal, la protección ambiental y la viabilidad de las áreas rurales (OECD, 2006).

## *7.1 Una aproximación desde lo político*

### *7.1.1 Una visión para el combate de la pobreza rural*

La territorialidad, como expresión humana del territorio, es una red de relaciones culturales, políticas, económicas y sociales, así como un conjunto de instituciones, entidades y normas que participan activamente en la construcción social y política de la gobernabilidad. Se parte de esta consideración en tanto lo político-institucional es un reflejo de cada territorio, como también un proceso permanente de creación de instituciones. La institucionalidad de un territorio está en estrecha relación con los ámbitos nacional o internacional que la condicionan e influyen de forma permanente. Esa relación estrecha entre lo que cada territorio construye y las influencias que recibe es una característica imposible de desconocer. Las tensiones producidas por el intercambio, los distintos intereses o las diferentes visiones políticas y culturales hacen del territorio un espacio en el que la gestión del conflicto se torna estratégica.

Por otra parte, se hace necesario replantear los esquemas institucionales desde los cuales se construyen las políticas orientadas

al sector rural. En esta perspectiva, es necesario mejorar no solo la coordinación de las instituciones que trabajan en un territorio o hacen parte de él, sino también proponer mecanismos que integren esfuerzos y potencien el intercambio y diálogo entre instituciones responsables del diseño y ejecución de las políticas. Se necesita una estrategia de innovación que identifique y promueva una institucionalidad activa, que facilite la ejecución, la coordinación y la interlocución de las redes públicas que constituyen el Estado y las redes ciudadanas que trabajan en cada territorio.

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

### *7.1.2 La democracia, escenario político institucional para el desarrollo territorial*

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

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

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

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

## *7.2 Hacia una nueva institucionalidad rural*

### *7.2.1 Bases de la nueva institucionalidad*

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

apropiada dinámica a los nuevos actores, de replantear las funciones de los actores tradicionales y de buscar formas creativas para la gestión de las políticas. Así, el desarrollo de esta institucionalidad supera el ámbito y el alcance de las reformas aplicadas durante las últimas dos décadas y perfila nuevos

papeles para el Estado y la sociedad civil y para las relaciones entre lo público y lo privado.

La tarea de construir una institucionalidad debe ser una responsabilidad de diversas entidades en los sectores público y privado, que incorpore el universo ampliado de actores vinculados a la agricultura y las nuevas relaciones que se dan entre esta y el territorio rural. También debe comprender una redefinición de las funciones y las responsabilidades de los actores públicos, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil. La nueva institucionalidad debe tener capacidad de brindar respuestas para enfrentar los procesos de cambio experimentados por la ruralidad

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

durante las últimas décadas, especialmente en lo relativo a las demandas de articulación de políticas, fomento de la participación y empoderamiento de los actores locales y propiciar la colaboración público-privada.

### *7.2.2 Características de la nueva institucionalidad*

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

Un elemento primordial de la transformación institucional es la transferencia de poder político hacia

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

En el ámbito nacional se hace necesario establecer nichos institucionales capaces de cobijar funcionalmente a ministerios de agricultura, medio ambiente, planificación, gobernación (descentralización), salud, educación, obras públicas, comercio, turismo, etc. Esos mecanismos de articulación interinstitucional

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

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

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

### *7.3 La articulación entre lo público y lo privado*

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

Traducir lo anterior en instrumentos de apoyo implica aprovechar y reconstruir el marco de la institucionalidad actual (e.g. asociaciones, organizaciones de productores, cooperativas, cámaras y federaciones que tienen diferentes

representaciones territoriales). El fomento de alianzas entre sectores, como herramienta de sus estrategias de desarrollo, sirve para compartir de manera más equitativa el potencial de los recursos y la especificación de habilidades de cada sector.

Por lo tanto, para solucionar la pobreza, y en particular aquella dentro del sector rural, se hace necesario definir nuevas funciones y formas de relacionarse entre el sector público y el sector privado. Para esto se destacan a continuación algunas actividades centrales que pueden asumir estos sectores en contribución al problema de la pobreza.

Para el sector oficial se sugiere que su participación en el combate a la pobreza rural se dé por medio del:

- Fortalecimiento del Estado de derecho y de justicia, donde se le dé un trato equitativo a los pequeños y medianos productores, con respecto a los procesos judiciales donde se disputa la propiedad agraria.
- Establecimiento de políticas para formalizar la actividad económica, de tal forma que aquellos que prestan servicios de producción y comercialización declaren su actividad, se conviertan en contribuyentes y generen recursos para que a su vez el gobierno invierta en programas de desarrollo.
- Fomento de la participación del sector privado y la sociedad civil en la definición de los objetivos de política comercial.

En cuanto a la relación público-privada, existen tres aspectos importantes que pueden contribuir a la creación de empleos y por lo tanto a la reducción de la pobreza, que son la:

- Definición de mecanismos de colaboración para dotar de infraestructura (carreteras, electricidad, telecomunicaciones,...) a las zonas rurales. Si bien la función principal del gobierno es velar por el bienestar de la sociedad, hoy día las condiciones económicas y de desarrollo obligan a buscar nuevos sistemas para cubrir las demandas crecientes de servicios. Para esto es imperante desarrollar sistemas de relaciones entre los sectores

públicos y privados que permitan tomar ventaja de sus fortalezas para llevar estos servicios a las zonas rurales.

- Promoción de la inversión en el sector rural: Uno de los principales factores que se asocian con la imposibilidad del sector agropecuario de salir adelante, mejorar su productividad e incorporarse a los mercados, es la falta de crédito y financiamiento. Paradójicamente, los sectores oficiales tampoco cuentan con programas de inversión. Hoy se requiere que el capital privado llegue a los pobres para generar fuentes de empleo y mejorar la productividad, situación que debe darse en un delicado balance para evitar usuras y términos poco favorables para los agricultores.
- Asistencia para la creación de capacidades: El sector privado por su propia naturaleza cuenta con un gran cúmulo de experiencias, conocimientos y relaciones que de ser puestos al alcance de las poblaciones rurales agrícolas, podrían resultar en una mejora de las condiciones de vida. Para ello se hace necesario que ambos sectores diseñen las estrategias y tácticas para llevar estos conocimientos a la población y crear capacidades.

Finalmente, el sector privado tendrá que definir de una manera decisiva su participación en este proceso de combate a la pobreza; por ejemplo:

- Fomentando la participación de empresas locales, nacionales y transnacionales para promover el desarrollo y fortalecimiento de capacidades y empresas locales. Básicamente, la idea central consiste en generar los compromisos suficientes para incorporar a todos aquellos productores y empresas pequeñas de las zonas rurales a las cadenas de valor, utilizando las fortalezas de empresas establecidas y competitivas.
- Creando de redes e instituciones para la defensa de intereses similares.
- Incorporando los segmentos pobres de las áreas rurales como clientes importantes y serios. Un aspecto comúnmente olvidado es que los pobres son consumidores, por lo que no debe descartarse la posibilidad de generar nuevos productos, diseñar estrategias y ganar un mercado cuyo potencial es importante.

## 7.4 Las redes y la cooperación local

### 7.4.1 Las redes como mecanismos eficaces de cooperación y gestión del territorio

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

Las redes son un excelente dispositivo de inclusión, de generación de compromiso y de espacio de diálogo sobre políticas, así como de definición de opciones y estrategias de inversión pública y privada. El concepto de red sirve a este propósito desde varias perspectivas: a) la fuerza del conjunto de instituciones por encima de aquellas especializadas u

orientadas a la solución de problemas; b) la capacidad de generar sinergias eficaces; c) el carácter político-institucional del problema; y d) la transnacionalización del problema y de las posibles soluciones.

Desde el punto de vista institucional, se debería potenciar el desarrollo de redes que aumenten la articulación y trabajen en contra del egoísmo institucional. Esta visión también obliga a considerar el rol político de las entidades, que deben transitar hacia entidades de liderazgo con gran legitimidad y capacidad técnico-política para conducir pactos, acuerdos o alianzas. En el desempeño de ese rol ya no solo se tendría que trabajar en el tema de la cadena agroalimentaria, sino también en redes complejas en las cuales las decisiones deben ser

consensuadas. Podría decirse que las entidades evolucionan hacia la gestión continua de conflictos derivados de las negociaciones entre intereses, tensiones producidas por ajustes necesarios, ejecución de políticas y la negociación de tratados internacionales que afectan los territorios.

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

- Una visión del territorio construida colectivamente que incorpore todos los intereses y reconozca aquellos aspectos que generan identidad y posibilidades de desarrollo sostenible.
- Un cambio en el rol de las instituciones del sector, que permita el tránsito hacia instituciones con capacidad de liderazgo territorial, dinamizadoras de alianzas y pactos territoriales. Tanto los ministerios como las entidades estatales locales deberían incorporar en sus agendas la creación de pactos territoriales como misión primaria. Ir de la cadena a la red es un horizonte de trabajo institucional.
- Un desarrollo institucional pensado como red y con funciones específicas de liderazgo en ese sentido. Los ministerios deben asumir el liderazgo de procesos cuya responsabilidad corresponde al Estado.
- Las instituciones como ministerios y otras agencias estatales deben ampliar la visión de lo económico. Se tendrá que transitar hacia la comprensión y gestión del territorio como dinámica social, cultural, política y ambiental.
- Es urgente una política y recursos dirigidos a disminuir la brecha digital ente lo urbano y lo rural. Esto exige de una institucionalidad capaz de entender la realidad y el potencial de las actuales tecnologías de la información y la comunicación (TIC).
- Las instituciones deben recuperar y fortalecer su legitimidad; es decir, la capacidad para orientar y ejecutar políticas desde el reconocimiento de los distintos actores. Esto implica pactos anticorrupción, transparencia total en las acciones, formación en capacidades para la gestión y el liderazgo.
- Creación de alianzas estratégicas entre agencias para alcanzar las Metas del Milenio, establecidas en el año 2000 por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de las Naciones

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

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

#### 7.4.2 Creación de un escenario de integración mediante redes

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

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

- i) ***Pactar la articulación de esfuerzos, políticas y actores en los distintos ámbitos territoriales.*** Esto significa diálogo en la planeación y en la ejecución, pero también diálogo de políticas, unidad de criterio sobre metas, visiones compartidas. El Estado como red.
- ii) ***Pactar la coordinación de esfuerzos del Estado en el plano***

***territorial.*** Es necesario privilegiar mecanismos que propician la cooperación y la inclusión y generan sinergias positivas o saldos de aprendizaje. También mecanismos, como la cooperación local, que crean grupos de liderazgo colectivo capaces de conducir el proceso de desarrollo desde lo local, y mecanismos que favorecen la construcción desde abajo. La ciudadanía como red.

- iii) ***Pactar la intervención de los organismos internacionales que actúan sobre un territorio.*** Es urgente disminuir el egoísmo institucional de todos aquellos organismos, entidades y agencias que trabajan en el mismo sentido, pero con distintos horizontes. La dispersión de esfuerzos significa, entre otras cosas, dispersión de recursos, duplicación de esfuerzos y desinstitucionalización de procesos.

## *7.5 Una nueva visión en el tema de inversiones*

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

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

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

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

## *7.6 Articulación de políticas en temas emergentes*

### *7.6.1 Articular las políticas ambientales a las estrategias de desarrollo agrícola y rural*

Las políticas ambientales no deben caminar solas. Por el contrario, el marco propuesto destaca la necesidad de una visión integral de desarrollo sostenible en la formulación de estrategias para la creación de empleo y la reducción de la pobreza rural. Se considera que esta visión es un componente

principal para una modernización de la agricultura que le permita ser competitiva en el mercado y que promueva la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales, al igual que equitativa e incluyente en la distribución de los beneficios. En tales condiciones, las políticas de articulación de una ruralidad

emergente requieren una nueva aproximación a la economía de los recursos naturales y del territorio, para lo cual se necesita incluir en las funciones de crecimiento aspectos hasta hoy excluidos como la economía ambiental y ecológica, los mercados de servicios ambientales, la

sustentabilidad de los servicios productivos, los recursos genéticos, las redes de solidaridad social, los conocimientos y la cultura, la equidad de género, la inclusión étnica, como parte de una economía más compleja que la simple economía agraria.

### *7.6.2 Impulsar el ordenamiento territorial*

Es necesario adelantar procesos de ordenamiento territorial que incorporen las nuevas visiones del desarrollo en modelos institucionales más autónomos, eficientes y legítimos. La transición institucional que opera en la región se caracteriza por cambios profundos en la distribución del poder y en la aparición de nuevos actores. La desregulación, la participación, las privatizaciones y el incremento de las autonomías de los agentes sociales marcan el nuevo escenario de gestión. Pero al mismo tiempo, hay una

redefinición de responsabilidades, funciones, competencias y temas entre los diferentes niveles territoriales. Procesos de descentralización, integración y globalización cambian el papel de cada uno de los niveles de gobierno y administración. Todo ello recompone el mapa institucional y obliga a permanentes estrategias de ordenamiento territorial de corte político, técnico y fiscal. Son amplias las repercusiones de esta transición sobre los modelos de planificación y gestión.

### *7.6.3 Fortalecer la institucionalidad para promover investigación y desarrollo para campesinos*

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

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

# 8 *Políticas para el desarrollo de capacidades estratégicas para el desarrollo rural*

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

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

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

## *8.1 Capacidades para aprovechar las oportunidades*

Son muchas las oportunidades de inserción de los pobres en la economía de los territorios. Las inversiones públicas y privadas en infraestructura o en el aparato productivo, las innovaciones tecnológicas, las interacciones entre lo urbano y lo rural, los movimientos poblacionales y los

cambios institucionales crean nuevas oportunidades de negocios, modifican las estructuras socioeconómicas vigentes y la importancia de los agentes y su inserción en la economía del territorio. Sin embargo, en muchos casos se observa que los pobres rurales no

tienen condiciones para aprovechar las oportunidades creadas en el territorio, mucho menos para transformar el desarrollo potencial en realidad. Por ello, uno de los

retos es capacitar a los pobres rurales en los territorios más rezagados tanto para crear oportunidades como para aprovechar las existentes de manera más efectiva.

### *8.1.1 El nuevo rol de la asistencia técnica y de la extensión rural*

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

El conjunto de nuevas demandas de servicios de asistencia técnica impone un gran desafío a las políticas de promoción del desarrollo rural. Acarrea la necesidad de construir unidades de asistencia multidisciplinar, que incluyan técnicos

de distintas áreas del conocimiento y con formación multidisciplinar. La presencia de nuevos actores, al mismo tiempo que otorga mayor complejidad al ambiente, libera al sector público tanto para realizar acciones más puntuales como para cumplir funciones de coordinación y articulación. Los servicios oficiales de extensión deben ser más selectivos, de manera que privilegien las regiones y los campesinos más pobres. Según la heterogeneidad y las diferentes demandas, su acción debe ser más descentralizada y flexible. Corresponde todavía a las organizaciones públicas promover la articulación entre los varios actores, gubernamentales y no gubernamentales, con el propósito de insertar los campesinos en los mercados dinámicos. En ese sentido, debe fortalecer su capacidad de establecer orientaciones generales, coordinar esfuerzos, acciones conjuntas, complementación de capacidades, desarrollo de metodologías, articulación con las organizaciones y empresas de investigación.

### *8.1.2 La necesidad de nuevas metodologías de capacitación*

Es necesario continuar el esfuerzo de perfeccionamiento de nuevas metodologías de capacitación compatibles con las condiciones específicas de la población rural y el tamaño de la demanda. El esfuerzo de

difusión de conocimiento debe utilizar intensivamente los medios masivos de comunicación y las nuevas tecnologías de información y comunicación; para eso es necesario preparar contenidos adecuados, desarrollar metodologías

compatibles con el nivel educativo de los productores, monitorear los resultados, etc. Es también necesario un esfuerzo especial de capacitación de las nuevas generaciones, mediante

inversiones en educación básica y la introducción de educación tecnológica en las escuelas rurales, así como de contenidos sobre el territorio.

### **8.1.3 La importancia de los conocimientos tradicionales**

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

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

### **8.1.4 La gestión del conocimiento**

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

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

## **8.2 El mejoramiento de la educación agrícola y rural**

### **8.2.1 Problemas de la educación agrícola y rural**

Los programas de educación agrícola y rural en el continente han venido enfrentando una serie de problemas en sus diseños curriculares, que según la FAO, la OEA, la UNESCO y el Banco Mundial son los siguientes:

#### ***Educación agrícola superior y media.***

Se ha determinado que existe un desajuste entre lo que se enseña y lo que se necesita aprender, lo que produce lenta/poca incorporación de los egresados al campo de trabajo o poca aplicación real de los

conocimientos adquiridos a la realidad del entorno rural.

Persiste una formación excesivamente teórica, abstracta y desligada de la realidad productiva, así como una ausencia de contenidos relevantes como procesamiento de productos, administración de la producción, desarrollo sostenible, organización de los productores.

**Programas de capacitación.** Se ha determinado que existe una cobertura muy baja de los programas de capacitación y como promedio los servicios de extensión únicamente llegan al 10% de los productores. El desfinanciamiento de los sistemas de extensión aunado a los costos de las sesiones de capacitación presenciales ha hecho que los programas de capacitación disminuyan sustancialmente en el continente. Las condiciones económicas y la falta de infraestructura en telecomunicaciones ha hecho que los programas de capacitación no puedan aprovechar al máximo el potencial de las TIC's para el desarrollo de programas a distancia con el uso de multimedia.

#### **Programas de educación básica rural.**

Se ha determinado que persisten políticas educativas con poco margen de adaptación a las zonas rurales. Los contenidos educativos son concebidos en la mayoría de los casos a partir de situaciones ajenas al medio rural. En la mayoría de las zonas rurales de las Américas se da muy poca participación de las instituciones comunales, municipalidades así como padres y madres de familia en el apoyo a los programas educativos. A pesar de los esfuerzos que se realizan se mantienen grandes diferencias en cuanto a la calidad de los programas educativos que se ofrecen en las zonas urbanas y rurales.

La falta de cobertura, la deserción escolar y profundas diferencias en la calidad son algunos de las principales tendencias que afectan el sector. En las zonas rurales, ofrecer acceso a una educación de calidad ha sido una opción consistentemente ignorada. Muchos gobiernos carecen de la voluntad o la capacidad para satisfacer las necesidades educacionales de una enorme población rural.

### **8.2.2 Opciones para mejorar**

**La calidad en la ampliación de la cobertura.** Generalmente se percibe que existe un trade-off entre la expansión del sistema escolar y la posibilidad de mejorar la calidad de éste. Así, aunque se ha producido un esfuerzo muy importante de expansión, particularmente en el nivel primario, no se han considerado de igual manera dimensiones como la edificación y el mantenimiento de las escuelas, la dotación de libros, la capacitación de los

profesores, la proporcionalidad alumno/profesor, la cobertura de la matrícula. Hacia el futuro la expansión y la calidad deberán establecerse como mecanismos conjuntos.

#### **La calidad en la eficacia del sistema.**

La calidad de la educación ha sido relacionada con la eficacia del sistema escolar; esto es, a los resultados o logros que se alcanzan en el proceso educativo.

Bajo este marco de análisis es fundamental desarrollar procesos de rendición de cuentas sobre el éxito de la gestión, de manera que se pueda avanzar a modelos cada vez más eficaces y flexibles, pero igualmente mucho más exigentes en los resultados.

### **La calidad en la gestión pedagógica.**

Corresponde a los esfuerzos que la administración se plantea en términos del desarrollo de un proceso educativo en relación con los participantes (alumnos/profesores), los contenidos curriculares y programáticos, la forma como esos contenidos se enseñan y esos participantes los aprenden, y los recursos con que cuentan para ello.

Promover la calidad de la educación significa investigar en la práctica educativa, desarrollar una formación continua de profesores a partir de esa misma práctica, integrar a los padres y a los alumnos en la dinámica pedagógica, abrir la escuela hacia la comunidad en la riqueza y en las potencialidades que ésta posee.

**La calidad en la gestión administrativa.** Bajo esta perspectiva la calidad tiene una asociación con la pertinencia educativa, en cuanto se pretende responder de una manera más eficiente, cultural y administrativamente, a las necesidades educativas de la

población. Se trata de mejorar los logros de los alumnos, de ofrecer un currículum significativo, de implementar las exigencias del desarrollo educativo.

Sin embargo, esta dimensión es la que ofrece mayor conflictividad por cuanto las unidades territoriales requieren de un potencial suficiente y específico para alcanzar la pertinencia deseada por medio de procesos de descentralización educativa.

Algunos de los factores que se han venido proponiendo en ALC para operacionalizar la calidad incluyen el desempeño de factores relacionados con:

- los recursos humanos institucionales: los estudiantes, los docentes, los administradores;
- la planificación institucional: la existencia de un proyecto institucional, los recursos materiales, físicos y financieros;
- los procesos administrativos: la organización, la dirección, la evaluación, la proyección social y la proyección de los egresados;
- los métodos de enseñanza: la docencia y la investigación.

## ***8.3 Promover y fortalecer las organizaciones de los agricultores pobres***

Uno de los puntos más vulnerables de la producción campesina es su atomización, tamaño y escala de producción, no siempre adecuados para alcanzar niveles sustentables de

generación de renta. Ante esta restricción “casi estructural”, la organización en sus diversas modalidades aparece como el principal —y a lo mejor el único—

camino para superar la atomización. El grado de afiliación y participación de los pequeños agricultores en organizaciones sociales impacta directamente tanto sobre la capacidad de producción como sobre la eficiencia del uso de los recursos de los pequeños productores rurales. Sin embargo, el modelo de gestión asociativa no puede ser impuesto desde arriba; las políticas públicas deben introducir incentivos efectivos para la formación y el funcionamiento de asociaciones, así como evitar la formación de asociaciones artificiales, las cuales solo existen para permitir el acceso a

beneficios previstos en los programas públicos. En ese sentido, es necesario reconocer que las organizaciones de carácter político desempeñan roles importantes en la vida de las comunidades, pero por su propia naturaleza no pueden confundirse con las organizaciones de fines productivos necesarias para viabilizar la inserción de los pequeños agricultores en los mercados. Se requiere fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones, la formación de líderes, el ejercicio del liderazgo y la diseminación de la cultura asociativa.

#### *8.4 Equidad en el fortalecimiento de las identidades culturales*

El Informe Mundial del Desarrollo Humano del 2004 establece que “la libertad cultural constituye una parte fundamental del desarrollo humano pues para vivir una vida plena, es importante poder elegir identidad propia, sin demérito de otras alternativas o irrespeto hacia los otros” (PNUD, 2004, p. 1). Esta revaloración de la cultura como principio fundamental de integración y riqueza de una sociedad, implica una reconstrucción democrática de sociedades que tradicionalmente han privilegiado la homogeneización cultural y la marginación de las culturas diferentes.

A pesar de la conformación multicultural de las sociedades latinoamericanas, la libertad cultural y el reconocimiento de las identidades múltiples no ha sido un derecho histórico. De hecho como se ha visto en apartados anteriores, la pobreza y la exclusión social son una constante en las poblaciones indígenas y

afrodescendientes. Al negárseles el valor de la identidad, la expresión cultural y el sentido de pertenencia, los grupos étnicos tienen dificultades para constituirse en actores sociales. Esta desigualdad está asociada a la creación de barreras al acceso de recursos, ya sean materiales, informáticos, de comunicación o de conocimientos útiles para alcanzar niveles mínimos de bienestar material.

La incursión de los movimientos indígenas en el plano político nacional en varios países de la región durante la última década se destaca como un factor de cambio a favor de la promoción de la democracia y la gobernabilidad. En ese sentido, Peredo (2004, p. 33) destaca que “algunos países, como es el caso de Bolivia, Colombia y Ecuador, han incorporado de manera explícita en sus reformas constitucionales los derechos de los pueblos indígenas, lo cual se ha reflejado en políticas educativas y de

representación política dirigidas a facilitar la afirmación cultural de estos pueblos”.

Lo anterior indica que, en algunos países de Latinoamérica, la conjunción entre política estatal y grupos sociales minoritarios ha producido reformas estatales y políticas, más acordes con las necesidades específicas de las regiones y poblaciones rurales, con lo cual se han maximizado los beneficios y las repercusiones de estos programas. Tal es el caso del Ecuador, donde organizaciones indígenas como Pachakuti o la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador)

han adquirido un protagonismo decisivo y en donde sus miembros han llegado a ocupar cargos públicos, han propuesto el proyecto de Ley sobre Nacionalidades Indígenas y han participado en la discusión de la Ley de Desarrollo, en el marco global de estrategias y políticas del Estado dirigidas a los pueblos y nacionalidades indígenas (Hopenhayn y Bello, 2001). No obstante, la magnitud de los problemas que afectan a estas poblaciones implicaría una estrategia nacional de inclusión creciente y una reforma democrática de gran envergadura.

## Recuadro 9

### *La dimensión cultural de la pobreza en Brasil*

*De 1549 a 1850 se registró la llegada al Brasil de cerca de 4 millones de hombres y mujeres de origen africano en condición de esclavos. Eso corresponde a seis veces más de los esclavos que fueron llevados a Estados Unidos, sin contar la reproducción de las generaciones nacidas en ambos países. De manera que la población negra esclava del Brasil tuvo un papel decisivo en la conformación económica-social del país. No obstante, éste fue el último país en abolir la esclavitud en 1888. Las condiciones de trabajo y de vida de los esclavos negros brasileños fueron ignominiosas en todo sentido.*

*Huir de dichas condiciones hacia las selvas y las montañas inhóspitas y desconocidas significó para esta población una de las pocas alternativas, sino la única, para poder recuperar su vida. Así se formaron históricamente las comunidades negras, llamadas quilombos. Estas comunidades son una forma de resistencia y lucha con experiencias sociales, culturales y económicas propias. Las recuperaciones históricas relatan que muchos de los quilombos fueron liderados por reinas o reyes africanos esclavizados, convertidos en guerreros. Sus características de vida y apropiación colectiva de la tierra permitieron procesos de sincretismo cultural más complejos, cuyas manifestaciones valoradas como “primitivas y atrasadas” por muchos, persisten hasta hoy en el Tambor de Crioula o en el Tambor de Mina.*

*Hoy se sabe que la formación de quilombos no fue un movimiento esporádico producto de esclavos marginales sin conciencia social, sino un movimiento que actuó en el centro del sistema nacional brasileño de manera permanente. En 1988, una disposición constitucional reconoció el derecho a la propiedad definitiva, a aquellas poblaciones negras que viven como reminiscencias de comunidades de quilombos originales. Esto desató una polémica, todavía en marcha, sobre cómo definir estas poblaciones y sus derechos. Una mujer quilombola se definió así: “El quilombola representa la resistencia del negro, porque es el negro conquistando, sobre todo un territorio, transformándolo en un espacio cultural de preservación de valores y de construcción de identidad como garantía de sustentabilidad colectiva”.*

*No obstante toda esta historia de lucha y patrimonio cultural, las poblaciones negras rurales del Brasil continúan sumidas en la indigencia. Maranhao es el tercer Estado del Brasil con la mayor población negra y la mayoría de esta reside en el espacio rural. Se han registrado hasta el momento 443 comunidades negras quilombolas. Los municipios rurales en que estas habitan corresponden a aquellos con los más bajos índices de Desarrollo Humano del Estado. Se calcula que el 99.2% de la población rural de Maranhao vive bajo la línea de pobreza.*

*Fuente: Furtado y Pontes (2004, pp. 66-68), Gobierno del Estado de Maranhao (2003).*

La lucha por una mayor presencia pública por parte de mayorías y minorías “étnicoculturales” constituye una señal de que la democracia no puede prescindir hoy de una construcción ciudadana que tiene un importante componente cultural. Los países latinoamericanos y del Caribe enfrentan aquí un doble desafío. Por una parte, deben lograrse las reformas institucionales y legales que permitan “abrir” las democracias a la diferencia cultural de manera equitativa. Por otra parte, deben impulsarse las reformas educativas que permitan nuevos tratados de convivencia social multiétnicos pues el actual “... desprecio al ‘cholo’ en el Perú, al haitiano en República Dominicana o al nicaragüense en Costa Rica, al indio o al ‘pelado’ en México, al peruano en Chile y al boliviano en Argentina, son resistencias con las que hay que trabajar tanto desde la perspectiva institucional como cultural” (Hopenhayn y Bello, 2001, p. 32).

Algunos países han puesto en marcha acciones orientadas a permitir una mayor participación de parte de grupos étnicos tradicionalmente excluidos de los sistemas de toma de decisiones y del

diálogo público. En Ecuador, Bolivia, México y Guatemala, principalmente, se observan acciones dirigidas a promover la generación de empleo e ingresos entre los indígenas, así como a mejorar el desempeño de las empresas rurales de poblaciones indígenas, dándole gran importancia a la cultura y al manejo ambientalmente amigable, como medios para incrementar el valor de la producción.

Aunque las políticas para elevar la calidad y la pertinencia educativas de estos sectores son las más extendidas, todavía son de una calidad y una cobertura limitadas. Destaca el establecimiento de sistemas de educación bilingüe y multicultural, tales como los sistemas de educación bilingüe y multicultural, tales como los sistemas de educación bilingüe vigentes en Paraguay (para la población cuya lengua materna es el guaraní) y en Bolivia (para la población que habla el Quechua y el Aymara), así como las innovaciones pedagógicas de la educación bilingüe y multicultural en Guatemala, Honduras y Nicaragua (respecto de sus poblaciones de Miskita y Sumo) y en Panamá (respecto de las comunidades Emberá, Wounaan, Kuna-Yala y Ngobé-Buglé) (Hopenhayn y Bello, 2001).

### *8.5 Responsabilidad social empresarial*

La incorporación de la responsabilidad social empresarial en las estrategias de negocio de las empresas constituye un elemento importante de agregación de valor social y como blindaje a barreras emergentes al comercio, contribuyendo de esta forma al desarrollo de la industria, al

aumento de los ingresos y al beneficio general de la sociedad.

Estos esfuerzos consisten principalmente en políticas internas de las empresas orientadas a adoptar las normas medioambientales y a mejorar las condiciones de trabajo y el bienestar laboral. Son notables los

resultados derivados de la implementación de las buenas prácticas agrícolas, como el manejo integrado de plagas, la forestación de las dunas, las prácticas de conservación de la biodiversidad, el uso y manejo seguro de agroquímicos, la disposición apropiada de los residuos, la implementación de pozos sépticos y letrinas apropiadas, entre otras, para reducir los impactos ambientales negativos sobre el agua, el suelo y el aire. Estas prácticas se han implementado con mucha creatividad, optimizando el uso de los recursos, de manera que la inocuidad y la calidad no son exclusivas de las grandes empresas.

La capacitación sobre normas impartida a los trabajadores, principalmente sobre la calidad de los productos, higiene, salud, seguridad y bienestar laboral, es otro de los elementos importantes en el desarrollo de las capacidades locales, pues facilita la reducción de pérdidas y minimiza la exposición de los trabajadores a agroquímicos y otros riesgos, lo que redundará en un incremento del grado de eficiencia de los trabajadores. La capacitación contribuye a que el trabajo sea de mayor calidad, factor importante para incrementar la

productividad y, por consiguiente, para aumentar las posibilidades de que el rendimiento de las empresas sea mayor.

El conocimiento de las normas ayuda a las empresas para que sus trabajadores comprendan por qué es necesario trabajar de una forma diferente y cómo los cambios aplicados van a mejorar el sistema de producción total. El estar mejor capacitados ayuda a los trabajadores a entender mejor que ellos son parte de un sistema integral y que el desempeño de cada sector afecta el rendimiento de otro. Además, cuando la gente trabaja para diferentes empresas que usan las mismas normas es más fácil para los trabajadores hacer un buen trabajo y ser eficientes, porque ya están familiarizados con los sistemas de trabajo. Mejorar las condiciones de trabajo en cuestiones de higiene, calidad, minimización de riesgos de los agroquímicos y conservación del ambiente en su trabajo no es beneficioso únicamente para el negocio, sino también para los trabajadores y sus comunidades. Obviamente, la educación de los trabajadores contribuye a mejorar su calidad de vida y la de sus familias, y en general de las poblaciones regionales.

## *8.6 Fortalecer el capital social y la solidaridad*

La sola acción de los actores sociales constituye su mayor activo. Se trata del capital social, el cual se nutre de la energía de las relaciones, redes y vínculos sociales, que sirven para satisfacer propósitos específicos de supervivencia, reproducción o mejoramiento de condiciones de vida.

Se entiende por capital social toda acción de relacionamiento que conlleve un impacto positivo en la condición económica de los individuos. Pero los beneficios no terminan ahí. El capital social alude, también, a la forma de inserción de los individuos y comunidades en estructuras interrelacionadas, y a la

forma en que esta inserción deriva en oportunidades individuales y colectivas (Parker, 2001). La eficacia y la eficiencia del capital social en los procesos de desarrollo rural están en relación directa con la consolidación de redes sociales confiables que le brinden al sujeto la posibilidad de desenvolverse plenamente.

Dentro de esa concepción de capital social resulta de vital importancia considerar dos aspectos: a) la reciprocidad entre capital social y grado de desarrollo humano; y b) los requerimientos para la formación y el fortalecimiento de un capital social orientado al desarrollo sostenible.

La inversión en educación y en capacitación, y el grado de aprovechamiento de éstas por parte la población condicionan el aporte de los individuos a una red, organización o institución. La potenciación de las capacidades de la población y su integración a un proceso de relaciones horizontales, amplía la competencia de las instituciones, entidades fundamentales para el desarrollo. A su vez, las redes pueden reforzar procesos de aprendizaje (incluido el autoaprendizaje) de destrezas específicas orientadas al desarrollo sostenible.

Por otra parte, la formación y el fortalecimiento del capital social orientado al desarrollo sostenible

requieren de normas culturales que promuevan la confianza y la solidaridad, y se expresen en prácticas coherentes y en mecanismos de regulación de las relaciones sociales. Algunos casos concretos de inversión en el fortalecimiento de capital social para el desarrollo sostenible microrregional, como el del nordeste brasileño, demuestran que esta es una forma sostenible de resolver problemas y de reorientar el desarrollo rural, siempre y cuando se impulsen valores que contemplen la cultura y el ambiente locales (C. Miranda, 2002). Otro factor clave en este proceso es la incorporación de medios sensibles de comunicación que permitan explotar al máximo el potencial comunal (con fuerte arraigo en la identidad colectiva) y, por ende, fortalecer las instituciones vigentes y descubrir puntos de articulación entre ellas.

Como se trata de un proceso territorial y de comunicación, es importante rescatar el potencial que tienen las instituciones —del Estado o no— que trabajan en esas áreas. El éxito del desarrollo rural depende de cómo dichas instituciones canalicen esfuerzos y recursos, y de la posibilidad que tengan de crear funciones que les permitan ser más eficientes y delegar aquello que sea pertinente delegar.

La participación y el empoderamiento<sup>13</sup>, además de crear una conciencia de lo público y lo

---

<sup>13</sup> El término empoderamiento alude a diferentes conceptos tales como fortaleza, control, poder, confianza en sí mismo, capacidad de decisión, vida digna (según valores propios), capacidad de luchar por los derechos propios, independencia, libertad y conciencia, entre otros (Brown y Ashman, 1996).

colectivo, propician la creación de relaciones de confianza que son, precisamente, las que construyen y fortalecen a una institución. El crecimiento paulatino de estas relaciones es fundamental para obtener una mayor eficacia en el gobierno y un mayor desarrollo económico nacional (Brown y Ashman, 1996).

Asimismo, el patrocinio de capacidades que permitan la autogestión, la negociación y la apropiación de instrumentos para el empoderamiento

permite, a la larga, eliminar la brecha de exclusión, ya que fomenta la participación en la búsqueda de respuestas eficaces para combatir la pobreza. Se trata de utilizar los recursos públicos para establecer valores compartidos que aseguren la armonía entre las personas, entre las personas y la naturaleza, y de cada persona consigo misma. Es así como las redes sociales y de solidaridad permiten incorporar a los sujetos, de forma integral, al proceso de desarrollo, valorando su potencial como individuos y como seres sociales.

### *8.7 Desarrollo de capacidades y capital humano*

El despliegue productivo de capacidades de la población rural resulta indispensable para el desarrollo sostenible. En este sentido, el potencial de cada persona es el recurso fundamental para el desarrollo de un país, una región o un territorio. No obstante, para que la población rural pueda desplegar al máximo su potencial debe estar en condiciones de acceder a los bienes y servicios básicos —entre ellos la educación y la capacitación—, sin los cuales sería impensable que pudieran responder a los retos del desarrollo.

El nivel educativo de cada individuo constituye, desde el punto de vista del agregado social, una base indispensable. Pero la educación de la

población debe orientarse no solo a cumplir con expectativas e intereses individuales, sino con objetivos de bienestar común y desarrollo. Los intereses que originan el acopio de información y conocimiento individuales no buscan necesariamente el beneficio social; de ahí la necesidad de invertir en la adquisición de este tipo de sensibilidad (lograr que la población rural se comprometa en un proyecto mayor de desarrollo sostenible).

Para alcanzar el desarrollo sostenible, resulta indispensable que la inversión en capital humano trascienda la perspectiva economicista favorecida por la modernización<sup>14</sup> Sen (1996) indica que las capacidades no se

---

<sup>14</sup> De acuerdo con Jara (2001), el concepto de capital humano tiene su origen en las reflexiones de los historiadores económicos que se dedicaron a estudiar las trayectorias de la economía mundial de los países industrializados en los últimos cuarenta años. El modelo por ellos concebido indica que los nuevos conocimientos son los que fuerzan y estimulan la aplicación de nuevas tecnologías y cambios económicos. Esto, a su vez, produce cambios en los procesos sociales y políticos. En este sentido, el capital humano se observa como un determinante tecnológico del paradigma de la modernización.

utilizan solamente para generar capital físico, sino que sirven, también, para generar cambios sociales. El bienestar requiere de la libertad, e implica la noción de “vivir bien y estar bien” dentro de las evaluaciones personales y sociales.

Para Jara (2001), en los procesos de desarrollo sostenible, los conocimientos de los distintos actores sociales se utilizan para redefinir experiencias. Este proceso se convierte en un factor de

sostenibilidad, en la medida en que los seres humanos tengan la capacidad de tomar decisiones inteligentes y de comportarse en forma solidaria y respetuosa. Así, los productores y productoras del medio rural redefinen su relación con el entorno, en proporción al acceso que tengan al conocimiento y a la información, lo que en última instancia redundará en mayores oportunidades de desarrollo individual y colectivo (Jara 2001).

## ***8.8 Desarrollo de capacidades para la cooperación local***

El enfoque territorial del desarrollo rural se corresponde con una forma particular de organización de los procesos de desarrollo. En esencia, la meta es lograr la mayor eficiencia posible en la gestión de cada uno de los agentes que participan en un espacio dado, mediante la construcción de sinergias, enlaces, formas comunicativas, alianzas, solidaridades, identificación de ventajas territoriales y compromisos de aprovechamiento. Este proceso se expresa en modelos de cooperación local, donde los distintos miembros de una comunidad se asocian

libremente en formas de organización autónoma para gestionar un proyecto territorial local.

Múltiples experiencias exitosas de desarrollo han mostrado que la cooperación local, junto al fortalecimiento de las capacidades comunitarias y su consiguiente empoderamiento, y el robustecimiento del capital social y otras formas de aproximación participativa, contribuyen a la generación de una verdadera aptitud para aprovechar las oportunidades que ofrece el desarrollo.

### ***8.8.1 La cooperación local en el fortalecimiento comunitario y la construcción social***

La cooperación local es una estrategia que busca la construcción de alianzas entre socios a fin de movilizar la voluntad colectiva al logro de un bien común. La cooperación local se fundamenta en principios de confianza, gestión de conocimiento,

comunicación y autonomía, los cuales permiten la autogestión de las comunidades, la introducción del pensamiento estratégico y la formulación de un proyecto local consensuado que conduzca a un pacto o contrato colectivo en el que

los procesos de rendición de cuentas y de control social ocupen un lugar destacado. En suma, los actores públicos, los agentes económicos, los actores externos y la comunidad organizada se constituyen en socios y aliados para un proyecto común.

La cooperación local tiene tres pilares: a) la información, el conocimiento y la creatividad en la formulación de un proyecto local; b) la organización, el compromiso y el control en la gestión y ejecución de un proyecto propio; y c) el empoderamiento para decidir, presionar, gestionar y actuar colectivamente.

Un modelo típico de cooperación local sigue un proceso de: a) sensibilización y convocatoria; b) identificación y movilización de liderazgos locales; c) formulación de un diagnóstico consensuado; d) construcción de una visión compartida de futuro, sostenible y de largo plazo; e) definición de ejes estratégicos y enunciación de un portafolio de proyectos innovadores; f) suscripción de acuerdos políticos de acción; g) establecimiento de un proceso de evaluación y retroalimentación.

Como resultado de este proceso se obtiene un proyecto territorial local —

una guía que orienta el capital local existente— que atrae inversiones y aliados y que aglutina las redes institucionales alrededor de acciones concretas de desarrollo.

La cooperación local supera la esfera de los planes locales de desarrollo o los planes de ordenamiento, por cuanto estos tienen un sentido público, y aquella un sentido colectivo público-privado que le otorga un nuevo giro a las relaciones Estado-sociedad civil. Se trata, en resumen, de obtener una mayor coincidencia entre los enfoques de “arriba hacia abajo” y los enfoques de “abajo hacia arriba”.

La cooperación local genera capital social, entendido éste como el componente de la organización social que favorece los procesos productivos y de generación de riqueza colectiva e individual. Una comunidad dotada de un vigoroso capital social tiende a crear aún más capacidades, como también las condiciones que garantizan la sostenibilidad de los procesos de desarrollo. Los procesos de cooperación local implican la movilización de las fuerzas sociales que la solidaridad ha construido en procesos de largo plazo.

### ***8.8.2 La cooperación local y las políticas públicas***

La cooperación implica la identificación de cada una de las competencias, responsabilidades y funciones de los agentes públicos y privados y crear las condiciones para que la interacción entre ellos redunde en beneficios para todos. En un modelo de cooperación, la iniciativa de

los procesos de desarrollo se gesta en la relación entre los actores y no en un agente externo o exclusivamente público. Esta visión se opone a la que tradicionalmente ha caracterizado la política pública sectorial, en donde la iniciativa parte de los gobiernos nacionales.

Como factores que atentan contra la instauración de un modelo de cooperación cabe señalar la baja capacidad y el incipiente desarrollo de los factores humanos e institucionales. En efecto, la precaria organización social, el bajo nivel educativo, el escaso desarrollo humano y la debilidad que acusan las instituciones limitan las posibilidades de cooperación. Al mismo tiempo, no hay que olvidar que en la construcción de capacidades para la cooperación, desempeñan un papel importante factores menos tangibles como la confianza, la cultura, las redes sociales, la integración política, el ejercicio activo de la ciudadanía, la apertura democrática, la voluntad colectiva, la capacidad para identificar y buscar el interés común, y las instituciones informales alrededor de las cuales se desarrolla la vida cotidiana de las comunidades.

El desarrollo de capacidades y el aprovechamiento de las oportunidades son los puntales sobre los que se asientan los procesos productivos y de generación de ingresos —la ausencia de capacidades y el desperdicio de oportunidades son la esencia de la pobreza. La extraordinaria colección de programas, proyectos, instrumentos de política, estrategias e inversiones para el fomento de la economía rural y el alivio a la pobreza aplicados por los gobiernos de la región, ponen de manifiesto lo

poco que se ha avanzado en el intento por incrementar la capacidad de las comunidades. La persistencia de la pobreza, a pesar de las importantes inversiones, es un indicio fehaciente de estrategias que no han logrado llegar al fondo de la construcción social y cultural.

La cooperación para el desarrollo del territorio rural exige, por lo tanto, una revisión de los elementos fundacionales de las políticas y estrategias de desarrollo rural. El énfasis productivo, adquirido en las últimas décadas, cuando se transfirieron, vía subsidios, importantes recursos para inversión o financiamiento, enfrenta ahora grandes restricciones debido a la escasa capacidad de las comunidades beneficiadas. Y es un hecho que la rentabilidad social de las inversiones que se realicen en las comunidades depende de su capacidad de autonomía.

Planteamientos como éstos ponen en duda la creencia generalizada que subyace a la política pública rural, según la cual el desarrollo productivo, el aumento del ingreso y la inclusión en procesos económicos modernos, generan capital social y comunidades y territorios modernos. El enfoque territorial del desarrollo busca, justamente, complementar ese criterio con otro, en el que la creación de capacidades sociales, culturales y políticas van de la mano con el desarrollo productivo.

## 9 *Algunas consideraciones finales*

**E**n las páginas anteriores se presenta un marco para orientar la formulación de políticas que promuevan la prosperidad rural, potenciando la contribución de la agricultura y del medio rural a la generación de empleo y a la reducción de la pobreza. El documento se propone como una contribución del IICA frente a los desafíos que plantean la heterogeneidad de la agricultura y del medio rural en los países de la región, así como las transformaciones que han venido experimentado ambos durante los últimos lustros, en un contexto de cambios en el entorno internacional y de problemas estructurales no resueltos al interior de los países. En suma, la propuesta busca abordar viejos problemas estructurales no resueltos, a la vez que se sientan bases para superar los desafíos recientes surgidos de la globalización y aprovechar las oportunidades que se abren con ella.

La propuesta se inserta también dentro de las acciones del IICA en apoyo del proceso de transición institucional de la agricultura y del medio rural que se ha venido dando desde finales de la década de los ochenta. Un proceso que derivó en transformaciones que afectaron de diversa manera los ministerios de agricultura y de desarrollo rural, así como el papel que cabe al sector privado y a sus organizaciones en el proceso de desarrollo y en la gestión privada de funciones públicas.

La propuesta destaca la necesidad de enfrentar una serie de retos:

- Superar la visión sectorial del medio rural, que lo identifica como sinónimo de lo agrícola, a favor de una visión multisectorial del territorio, que incorpora elementos de la economía regional y de la economía de recursos naturales.

- Articular las dimensiones urbana y rural de manera orgánica, integrando espacios demográficos que comparten estructuras sociales, económicas e institucionales construidas en procesos históricos de apropiación del espacio, y en particular, de sus recursos naturales;
  - Complementar los enfoques de participación y compensación con mecanismos que promuevan también la cooperación, responsabilidad compartida, cogestión e inclusión económica y social;
  - Potenciar la visión convencional de manejo de recursos naturales desde una perspectiva de protección ambiental y de producción limpia.
  - Superar la visión de transferencia tecnológica como herramienta para incrementar la productividad, a partir de los conceptos de innovación tecnológica y competitividad territorial, enfatizando una visión de competitividad sustentada en la interacción de aspectos económicos, sociales y ambientales;
  - Trascender la visión convencional del capital, la cual se restringe al capital económico, destacando también la importancia de la creación de capital humano (e.g. capacidades de la personas), la valorización del capital social (e.g. relaciones, redes, etc. que facilitan la gobernabilidad y amplían el acceso a servicios básicos), la conservación y uso sostenible del acervo de capital natural (e.g. base de recursos naturales), así como el fortalecimiento de las capacidades culturales y políticas de la sociedad rural;
  - Promover esquemas de cooperación que resulten en iniciativas de desarrollo rural orientadas por las demandas de los pobladores y agentes de los territorios, como forma efectiva de enfrentar la diversidad y heterogeneidad con estrategias diferenciadas en el territorio y de complementar los esquemas convencionales de gestión de arriba hacia abajo;
  - Promover la gestión del conocimiento, como herramienta para el descubrimiento, adquisición, sistematización, disseminación y gestión de buenas prácticas para gestionar el desarrollo de la agricultura y del medio rural.
  - Desarrollar nuevos mecanismos de gestión, que promuevan la articulación entre lo público y lo privado y entre lo nacional, lo regional y lo local.
- En resumen, con la publicación de este documento el IICA destaca el potencial de las sinergias intersectoriales que no se han aprovechado, en parte debido a deficiencias en mecanismos de articulación intersectorial y en las

políticas que dan cuenta de fenómenos multisectoriales (entre comercio, producción agrícola, desarrollo rural y ambiente). Se propone por tanto, que estas sinergias se potencien desde las agrocadenas y en todos los procesos de gestión de territorios rurales. El

éxito requiere políticas innovadoras y la creación de nuevas capacidades entre los hacedores de política, los empresarios, los técnicos y los líderes locales. En consecuencia, la propuesta del IICA está acompañada con su compromiso de apoyar a los países miembros en esta ardua tarea.

# Referencias

- Acuña, M. & Ruiz, K. (2002). Contribución del desarrollo turístico sobre el empleo rural no agrícola en Costa Rica. *Boletín Intercambios*, Año 2, No. 15. Recuperado el 31 de mayo de 2004 de <http://www.rimisp.org/boletines/bol15/>.
- Alarcón, E. & Ardila, J.. (2000). *Innovación tecnológica para el cambio técnico en la agricultura: Marco de referencia para la acción*. 2000 (Serie de Documentos Técnicos). San José, Costa Rica: IICA.
- Ardila, J. & Seixas M. (2003). *La Agricultura de ALC, sus desafíos y oportunidades desde la óptica del cambio tecnológico*. En E. Alarcón y H González (Eds). Memorias de FORAGRO. San José, Costa Rica: IICA.
- Brown, D. y Ashman, D. (1996). *Participation, Social Capital and Intersectoral Problem – Solving: African and Asian Cases*. IDR Reports. Boston: Institute for Development Research.
- Buchena, J. & Hidalgo, A. (2002). *Servicios financieros privados en el área rural de América Latina: Situación y Perspectivas*. Conferencia “Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y el Caribe: Manejo Sostenible de los Recursos Naturales, Acceso a Tierras y Finanzas Rurales”, organizada por el Departamento de Desarrollo Sostenible, del BID, Fortaleza, Brasil.
- Comisión Económica para América Latina – CEPAL. (2000). *La brecha de la equidad: Una segunda evaluación*. Segunda conferencia regional de seguimiento de la cumbre mundial sobre desarrollo social. Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2003a). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2002*. Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2003b). *Panorama Social de América Latina, 2003*. Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Panorama Social de América Latina, 2004*. Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Panorama Social de América Latina, 2005*. Santiago de Chile: CEPAL.

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

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

Deruyttere, A. (1997). *Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: El papel del Banco Interamericano de Desarrollo*. Presentación ante el Foro de las Américas del BID "Unidad de pueblos indígenas y desarrollo comunitario". Washington, D.C.

Dirven, M. 2004. El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina. *Revista de la CEPAL* 83, pp. 49-69.

Echeverri, R. (2003). *Empleo e ingresos rurales no agrícolas en Colombia*. Ponencia en el Seminario Latinoamericano sobre desarrollo del empleo rural no agrícola, Santiago de Chile, Septiembre. BID-FAO-CEPAL-RIMISP.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO. (2004). *The State of Food Insecurity in the World, 2004* (monitoring progress towards the World Food Summit and Millennium Development Goals). Rome: FAO.

\_\_\_\_\_. (2003). *The State of Food Insecurity in the World, 2003* (monitoring progress towards the World Food Summit and Millennium Development Goals). Rome: FAO.

\_\_\_\_\_. (2002). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2000*. Roma: FAO.

Furtado, R. & Pontes, E. (2004). *Evolução no Desenvolvimento Rural: Território e Mediação Social: a Experiência com Quilombolas e Indígenas no Maranhão*. Brasília, Brasil: Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura.

Global Environmental Change and Food Systems – GECAFS. (2004). *Science Plan and Implementation Strategy* (Draft del 31 de marzo). Oxford, England: GECAFS Secretariat.

Gobierno del Estado de Maranhao. (2003). *Propuesta de Programa de Desarrollo Integrado de Maranhao –PRODIM – PCPR II*. San Luis Maranhao: Gobierno del Estado de Maranhao, CEAGRO, NEPE, BIRD.

- Hall, G.; Patrinos, H. (2005). *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina 1994-2004* (resumen ejecutivo). Washington D.C., Banco Mundial, Programa de Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible.
- Hazell, P. (1999). *The impact of agricultural research on the poor: A review of the state of knowledge*. Prepared for the CIAT workshop on: Assessing the Impact of Agricultural Research on poverty alleviation organized with the cooperation of IICA and CATIE in San Jose, Costa Rica.
- Hertford, R. y Echeverri, R. (2003). *Pobreza rural en Centroamérica* (No. RUR-03-102). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Desarrollo Rural.
- Hopenhayn, M. & Bello, M. (2001). *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC. (2001). *Technical Summary: Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. A report for working group II of IPCC.
- Karremans, J. & Petry, P. (2003). *Mujeres Rurales y la brecha entre la oferta y demanda de microcréditos: los casos de Costa Rica y Nicaragua*. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Kerrigan, G. (2001) *Gasto público para el sector agrícola y desarrollo rural de las áreas rurales: ALC, tendencias y desafíos*. Seminario “Gestión del gasto público para el desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile, 28-21 Agosto, 2001. FAO.
- Kleysen, B. & Campillo, F. (1996). *Productoras de Alimentos en 18 países de América Latina y el Caribe, Síntesis Hemisférica*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mendelsohn, R. (2001). *The impact of climate change on the poor: market impacts in Africa, Asia and Latin America*. Papers presented at the World Bank Conference “Rural Week, Washington D.C, April 24, 2001.
- Mendelsohn, R. & Dinar, A. (1999) Climate Change, Agriculture, and Developing Countries: Does Adaptation Matter? *World Bank Research Observer*, 14 (2), pp. 277-293.
- Mendelsohn, R. & Newmann, J. (Eds.). (1999). *The impact of Climate Change on the United States Economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Mendelsohn, R.; Nordhaus, W. & Shaw, D. (1994). Measuring the Impact of Global Warming on Agriculture. *American Economic Review*, 84, pp. 753-771.
- Mendelsohn, R.; Dinar, A. & Sanghi, A. (2001). The effect of development on the climate sensitivity of agriculture. *Environmental and Development Economics*, 6, pp. 85-101.
- Miranda, C. (2002). *Brasil: descentralización y desarrollo regional sustentable, La experiencia del Seridó*. San José, Costa Rica: IICA-Gobierno del Estado de Rio Grande do Norte.
- Organization for Economic Cooperation and Development –OECD. (2000). *Valuing Rural Amenities*. Paris: OECD.
- \_\_\_\_\_. (2006). *The Development Dimension Coherence of Agricultural and Rural Development Policies*. Paris: OECD.
- Peredo, E. (2004). *Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, Unidad Mujer y Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. (2004). *Informe de Desarrollo Humano 2004: la Libertad Cultural en el Mundo Diverso de Hoy*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA. (2000). *GEO-2 América Latina y el Caribe: Perspectivas del Medio Ambiente*. San José, Costa Rica: Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica – PNUMA.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial, GEO-3*. Londres, Inglaterra, England and Sterling, VA USA: Earthscan Publications.
- Seiler, D. & Weeks, J. (2001). *Women's Entrepreneurship in Latin America: An Exploration of Current Knowledge*. Washington, D.C.: BID, Sustainable Development Department.
- Sen, A. (1996). Capacidad y Bienestar. En M. Nussbaum & A. Sen (Eds.), *La calidad de Vida*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Stockholm International Water Institute (SIWI); International Water Management Institute (IWMI). (2004). *Water - more nutrition per drop. Towards sustainable food production and consumption patterns in a rapidly changing world* (Working document produced for CSD-12). Stockholm, SE: Stockholm International Water Institute.

- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización* (Traducción de Carlos Rodríguez Braun). Madrid, España: Taurus.
- Traxler, G. (2004). *The GMO experience in North & South America – where to from here?* Paper presented at the 4th International Crop Science Congress; Brisbane, Queensland, Australia.
- Valdés, A. & Foster, W. (2003). *The positive externalities of Chilean agriculture: the significance of its growth and export orientation*. Santiago, CL, FAO-Project Roles of Agriculture.
- Weller, J. (2003). *La Problemática Inserción Laboral de los y las Jóvenes*. Serie Macroeconomía del Desarrollo. Santiago, CL: Comisión Económica para América Latina.

# Anexo estadístico

**Cuadro A 1.**

*América Latina y el Caribe (8 países):  
estimación de la población indígena*

País	Año	Población Indígena (Miles)	Población Total (Miles)	Porcentaje
Guatemala	1999	5300,0	10802,0	49,1%
México	2000	8381,3	97483,4	8,6%
Panamá	2000	285,2	2839,1	10,0%
Colombia	1993	620,0	35600,0	1,7%
Ecuador	2001	830,4	12156,6	6,8%
Perú	1993	8793,3	22900,0	38,4%
Bolivia	2001	3702,4	8274,3	44,7%
Chile	2002	692,2	15116,4	4,6%

*Fuentes: Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: Guatemala: Estado de la Región 1999; México: Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e Informática (INEGI.) XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; Panamá: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censos. XVI Censo Nacional de Población y Vivienda 2000; Colombia: Deruyttere (1997); Ecuador: INEC, VI Censo de Población y Vivienda, 2001; Perú: Deruyttere (1997); Bolivia: Instituto Nacional de Estadísticas (INE) Bolivia, Censo de Población 2001; Chile: Instituto Nacional de Estadística (INE) Chile, Censo de Población 2002.*

**Cuadro A 2.**

*América Latina (5 países) y el Caribe (13 países):  
estimación de la población afrodescendiente.*

País	Año	Población Indígena (Miles)	Población Total (Miles)	Porcentaje
<b>América Latina</b>				
Honduras	1999	700,0	6400,0	11%
Colombia	1993	493,2	35600,0	1%
Brasil	2000	10554,3	169872,9	6%
Ecuador	2001	271,4	12156,6	2%
Canadá	2001	662,2	29639,0	2%
<b>Caribe</b>				
Antigua y Barbuda	1970	60,3	67,0	90%
Barbados	1980	253,3	268,0	95%
Dominica	1981	69,0	71,0	97%
Granada	1980	88,8	93,0	96%
Guyana	1980	355,2	856,0	42%
Haití	1980	7653,2	8056,0	95%
Jamaica	1970	2455,2	2539,0	97%
República Dominicana	1991	6914,9	8232,0	84%
San Cristóbal y Nieves	1980	40,0	41,0	98%
Santa Lucía	1980	142,2	148,0	96%
San Vicente y las Granadinas	1980	110,3	115,0	96%
Surinam		62,4	416,0	15%
Trinidad y Tobago	1980	733,2	1284,0	57%

*Fuente: Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: Honduras: Estado de la Región 1999; Colombia: Censo de Población 1993; Brasil: Censo Demográfico 2000; Ecuador: VI Censo de Población y vivienda, 2001; Caribe: Hopenhayn (2001).*

**Cuadro A 3.**

*América Latina (promedio de 13 países): población sin ingresos propios por zona y sexo según tramos de edad, alrededor de 1999 (porcentajes respecto al total de cada sexo).*

Grupos de edad	Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	21	45	19	59
15 – 24	50	64	43	73
25 – 34	10	40	10	59
35 – 44	6	36	6	54
45 – 59	7	38	5	54
60 y más	12	36	12	43

Fuente: CEPAL (2000, gráfico 2).

**Cuadro A 4.**

*América Latina y el Caribe (11 países): características seleccionadas de la población económicamente activa rural y del empleo rural no agrícola, por sexo, 1999.*

	PEA rural agrícola		PEA rural no agrícola		PEA rural masculina		PEA rural femenina	
	% de PEA rural	% de mujeres	% de PEA rural	% de mujeres	% de PEA rural	% no agrícola	% de PEA rural	% no agrícola
Bolivia	85,5	45,9	14,5	45,5	54,2	14,6	45,8	14,4
Brasil	73,4	36,7	26,6	44,3	61,3	24,2	38,7	30,4
Chile	66,0	10,9	34,0	39,3	79,4	26,0	20,6	65,0
Colombia	56,4	11,5	43,6	49,1	72,1	30,8	27,9	76,8
Costa Rica	34,2	7,7	65,8	36,3	73,5	57,1	26,5	90,1
El Salvador	50,8	7,5	49,2	48,1	72,5	35,2	27,5	86,1
Honduras	59,1	6,0	40,9	59,7	72,0	22,9	28,0	87,3
México	48,1	22,5	51,9	42,3	67,2	44,6	32,8	67,0
Nicaragua	66,0	9,8	34,0	49,8	76,6	22,3	23,4	72,4
Panamá	48,8	3,6	51,2	38,7	78,4	40,0	21,6	91,9
Paraguay	62,6	20,5	37,4	45,7	70,1	29,0	29,9	57,2
Total 11 países	60,9	27,3	39,1	44,4	66,0	32,9	34,0	51,1

Dirven (2004, Cuadros 1 y 2, p. 54).

Cuadro A 5.

*Incidencia de la pobreza a nivel nacional en algunas economías del Caribe.*

Población bajo la línea de pobreza			
Más de 50%	Entre 30 y menos 50%	Entre 20 y menos 30%	Menos de 20%
<b>Haití</b> <sup>1</sup> (81% en 1995, únicamente zona rural); <b>Surinam</b> <sup>2</sup> (77% en 1993).	<b>Dominica</b> (39% en 2002); <b>Granada</b> (32% en 1998); <b>Guyana</b> (35% en 1999); <b>San Cristóbal</b> (31% en 2000) y <b>Nieves</b> (32% en 2000); <b>San Vicente y las Granadinas</b> (38% en 1996).	<b>Anguila</b> (23% en 2002); <b>Santa Lucía</b> (25% en 1995); <b>Trinidad y Tobago</b> (21% en 1992), <b>Belize</b> (33% en 1995).	<b>Barbuda</b> (12% a inicios de la década de 1990); <b>Barbados</b> (14% en 1997); <b>Jamaica</b> (17% en 2001)

1. Sólo área rural; 2. únicamente Paramaribo y Wanica

Fuente: CEPAL (2003b, p. 61).

Cuadro A 6.

*América Latina y el Caribe: indicadores de la evolución de la pobreza y de la distribución del ingreso en zonas rurales, 1997-2002, cifras relativas.*

Países	Años	Participación en el ingreso total del:						
		40% más pobres	30% siguiente	20% siguiente	10% más rico	10% más rico/ 40% más pobre	Coef. Gini Rural	Pob. rural
		A	B	C	D	E	F	G
Bolivia	1997	9,8	19,4	28,8	42,0	4,3	0,637	78,5
	2002	8,2	21,6	30,7	39,5	4,8	0,632	79,2
Brasil	1996	13,4	23,3	23,7	39,6	2,9	0,578	55,6
	2003	14,4	24,8	23,7	37,1	2,6	0,564	54,5
Chile	1996	16,8	24,3	23,4	35,6	2,1	0,492	30,6
	2003	16,5	22,7	22,3	38,5	2,3	0,507	20,1
Colombia	1997	15,4	26,3	28,2	30,1	2,0	0,554	60,1
	1999	13,9	24,7	25,9	35,5	2,5	0,507	61,8
Costa Rica	1997	17,3	27,9	28,9	25,9	1,5	0,426	24,8
	2002	14,4	26,6	29,2	29,8	2,1	0,481	24,8
El Salvador	1997	19,4	28,6	27,3	24,7	1,3	0,423	69,2
	2001	14,7	27,4	30,3	27,7	1,9	0,477	62,4
Guatemala	1998	15,7	23,5	23,5	37,3	2,4	0,510	69,0
	2002	17,1	24,7	27,7	30,6	1,8	0,470	68,0
Honduras	1997	14,4	24,6	27,5	33,5	2,3	0,504	84,2
	2002	15,4	23,1	28,3	33,2	2,2	0,519	86,1
México	1998	18,0	23,7	26,8	31,5	1,8	0,486	58,5
	2004	18,1	24,5	26,2	31,2	1,7	0,480	44,1
Nicaragua	1998	10,8	24,1	27,8	37,3	3,5	0,558	77,0
	2001	14,3	26,4	28,6	30,7	2,2	0,506	76,9
Panamá	1997	14,9	22,4	25,0	37,7	2,5		41,9
	2002	11,1	23,9	30,7	34,3	3,1	0,515	48,5
Paraguay	1999	15,1	21,2	24,3	39,4	2,6	0,570	73,9
	2000	14,6	24,9	27,7	32,9	2,3	0,548	73,6
Perú	1997	17,8	27,1	29,4	25,7	1,4	0,451	72,7
	2003	25,0	29,7	27,5	17,7	0,7	0,380	76,0
Rep.Dom.	1997	16,5	25,7	25,2	32,6	2,0	0,483	39,4
	2002	15,0	27,5	29,1	28,5	1,9	0,473	50,7

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (2003b).

# Publicaciones del IICA sobre desarrollo rural

## Libros

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2005). Políticas para la prosperidad rural: informe especial sobre la contribución de la Agricultura y de los territorios rurales a la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la promoción de la prosperidad rural (Resumen Ejecutivo). San José, CR: IICA. Publicado también en Inglés.
- Inter-American Institute for Global Change Research (IAI); International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change (IHDP), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2005). *Actas del Foro Global sobre Cambio Ambiental Global, Globalización y Seguridad Alimentaria, San José, Costa Rica, Noviembre 5, 2004*. San José, CR: IHDP-IICA.
- Inter-American Institute for Global Change Research (IAI); International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change (IHDP) and Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA). (2005). *Proceeding of the Science-Policy Forum on Global Environmental Change, Globalization and Food Systems, San José, Costa Rica, November 5, 2004*. Brasilia, BR: IAI-IHDP-IICA.
- Sepúlveda, Sergio.(2005). *Desenvolvimento Sustentável Microrregional: Métodos para planejamento local*. Brasilia: BR: MDA-SDT- IICA.
- Echeverri, Rafael y Moscardi Edgardo. (2005). *Construyendo el Desarrollo Rural Sustentable en los Territorios de México*. México D.F., MX: IICA.
- Miranda, Carlos e Costa Cristina. (Editores). (2005). *Justiça Agrária e Cidadania*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, No. 1. Brasilia, BR: IICA.
- Miranda, Carlos e Costa, Cristina. (Editores). (2005). *Desenvolvimento Sustentável e Perspectiva de Gênero*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, No. 2. Brasilia, BR: IICA.
- Portilla, Melania. (2005). *Gestão Social do Território: Experiências do Estado de Maranhã*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, No. 3. Brasilia, BR: IICA.

- Echeverri, Rafael y Moscardi Edgardo. (2005). *Construyendo el Desarrollo Rural Sustentable en los Territorios de México*. México D.F., MX: IICA.
- Sepúlveda, Sergio, Chavarría, Hugo y Rojas, Patricia. (2005). *Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de los territorios rurales: Biograma versión 2005*. San José, Costa Rica: IICA.
- Echeverri, Rafael. (Editor). (2003). *Experiencias de Atención a la Pobreza y Municipalización en el Desarrollo Sostenible*. Bogotá: IICA – BID.
- Miranda, Byron. (2003). *Capital Social, Institucionalidad y Territorios: El caso de Centroamérica*. Segunda edición. Nicaragua y Costa Rica: IICA.
- Portilla, Melania. (2003). *Género y Mujeres Rurales. Acciones y Perspectivas de la Cooperación Técnica del IICA en el 2003*. Costa Rica: IICA.
- Sepúlveda, Sergio; Rodríguez, Adrián; Echeverri, Rafael; Portilla, Melania. (2003). *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. Costa Rica: IICA.
- Karremans, Jan; Petra, Petra. (2003). *Mujeres Rurales y la Brecha entre Oferta y Demanda de Microcréditos: Los casos de Costa Rica y Nicaragua*. Costa Rica: IICA-BID.
- Karremans, Jan; Robert, Anne. (2003). *Mujeres Rurales, Microempresas y Crédito. ¿Cómo prepararnos para tener una empresa exitosa?. Guía para el auto aprendizaje*. Costa Rica: IICA-BID.
- Miranda, Carlos; Matos, Aureliano. (2002). *Desarrollo Rural Sostenible Enfoque Territorial: La Experiencia del IICA en Brasil*. Brasilia, Brasil: IICA.

## *Cuadernos Técnicos*

- Solarte L., Guillermo. (2006). *Redes Institucionales y Cooperación Local: Nuevos Abordajes en la Lucha contra la Pobreza Rural*. Cuaderno Técnico No. 36. San José, Costa Rica: IICA.
- Delgadillo M., Javier; Torres T., Felipe., Cortéz Y., Héctor. (2006). *Nuevas Opciones para General Empleos e Ingresos en el Medio Rural*. Cuaderno Técnico No. 35. San José, Costa Rica: IICA.

- Jara, Carlos Julio. (2005). *Calidad Social y Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales*. Cuaderno Técnico No. 34. San José, Costa Rica: IICA.
- Jara, Carlos Julio. (2005). *Género, Equidad y Ciudadanía*. Cuaderno Técnico No. 33. San José, Costa Rica: IICA.
- Bermúdez, Manuel. (2004). *La construcción histórica de la jurisdicción agraria en Colombia*. Cuaderno Técnico No. 32. San José, Costa Rica: IICA.
- Buarque, Cristina. (2004). *Una dimensión de género en el mundo rural Brasileño contemporáneo: un debate en construcción*. Cuaderno Técnico No. 31. San José, Costa Rica: IICA.
- Zorrilas, Leopoldo. (2004). *La legislación y la política agraria como factores del cambio social: la experiencia de México*. Cuaderno Técnico No. 30. San José, Costa Rica: IICA.
- Zeledón, Ricardo. (2004). *Estado del Derecho Agrario en el Mundo Contemporáneo*. Cuaderno Técnico No. 29. San José, Costa Rica: IICA.
- Portilla, Melania. (2004). *Género y Actores Sociales en el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. Cuaderno Técnico No. 28. San José, Costa Rica: IICA.
- Caracciolo, Mercedes y Foti, María del Pilar. (2004). *Capital Social, Economía Solidaria y Desarrollo Territorial Sostenible (el caso de las mujeres de la Federación de Trabajo Textiles del Sudeste, Argentina)*. Cuaderno Técnico No. 27. San José, Costa Rica: IICA. 51 p.
- Fernández, Karol; Rodríguez, Adrián y Sepúlveda, Sergio. (2004). *Desarrollo Rural, Pobreza y Seguridad Alimentaria (análisis exploratorio)*. Cuaderno Técnico No. 26. San José, Costa Rica: IICA.
- Cordero, Paula; Rodríguez, Adrián y Sepúlveda, Sergio. (2004). *Temas de Comercio y Medio Ambiente*. Cuaderno Técnico No. 25. San José, Costa Rica: IICA.
- García, Isabel y Gomáriz, Enrique. (2004). *La perspectiva de Género y Mujeres Rurales en las Estrategias y Políticas de Desarrollo Territorial Sostenible*. Cuaderno Técnico No. 24. San José, Costa Rica: IICA. 34 p.
- Cordero, Paula; Chavarría, Hugo; Echeverri, Rafael; Sepúlveda, Sergio. (2003). *Territorios Rurales, Competitividad y Desarrollo*. Cuaderno Técnico No. 23. San José, Costa Rica: IICA.
- Miranda, Carlos; Matos, Aureliano. (2002). *Desarrollo Rural Sostenible Enfoque Territorial: la Experiencia del IICA en Brasil*. Cuaderno Técnico No. 22. San José, Costa Rica: IICA.

## Sinopsis

- Portilla, Melania; Avendaño, Pedro. *Gender Equity in Micro and Small Rural Enterprises*. Sinopsis 4-2006. San José, Costa Rica: IICA.
- Saborío, Milagro. *Agri-Environmental Policies: Taking Advantage of Opportunities for Sustainable Development*. Sinopsis 3-2006. San José, Costa Rica: IICA.
- Sepúlveda, Sergio, Rodríguez, Adrián y Echeverri, Rafael. *Policies for Rural Prosperity*. Sinopsis 2-2006. San José, Costa Rica: IICA.
- Echeverri-Perico, Rafael. *Rural poverty and territory: an open discussion*. Sinopsis 1-2006. San José, Costa Rica: IICA.
- Solarte L., Guillermo. *Redes institucionales, normas, organizaciones, estructuras y estrategias de política de desarrollo rural*. Sinopsis 8-2005. San José, Costa Rica: IICA.
- Portilla, Melania y Avendaño, Pedro. *Mujeres, capital social y empresas rurales*. Sinopsis 7-2005. San José, Costa Rica: IICA.
- Saborío R., Milagro. *Políticas agroambientales: aprovechando las oportunidades del desarrollo sostenible*. Sinopsis 6-2005. San José, Costa Rica: IICA.
- Sepúlveda, Sergio y Rodríguez Adrián. *Políticas para la prosperidad rural*. Sinopsis 5-2005. San José, Costa Rica: IICA.
- Fluharty, Charles. *Challenges for innovation in rural and regional policymaking in the U.S.A.* Sinopsis 4-2004. San José, Costa Rica: IICA.
- Jara, Carlos Julio. *Manifestaciones Políticas e Institucionales en la Ruralidad de la Región Andina*. Sinopsis 3-2005. San José, Costa Rica: IICA.
- Costa L., Nuria. *La incorporación de la cuestión de género en las políticas públicas de desarrollo rural en México*. Sinopsis 2-2005. San José, Costa Rica: IICA.
- Delgado, María del Mar y Rodríguez, Adrián. *La política de desarrollo rural de la Unión Europea*. Sinopsis 1-2005. San José, Costa Rica: IICA.
- Bacelar, Tania. *Territorio. Desarrollo Rural y Desarrollo Regional en Brasil*. Sinopsis 8-2004. San José, Costa Rica: IICA.

- Portilla, Melania. *Género y Actores Sociales en el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. Sinopsis 7-2004. San José, Costa Rica: IICA.
- Portilla, Melania. *Enfoque Territorial, Municipios y Microfinanzas*. Sinopsis 6-2004. San José, Costa Rica: IICA.
- Gutiérrez, Myriam. *La Experiencia de la "Ley para la Mujer Rural" en Colombia*. Sinopsis 5-2004. San José, Costa Rica: IICA.
- Dirven, Martine y Rico, María. *Aproximaciones a un Desarrollo Rural Territorial con Enfoque de Género*. Sinopsis 4-2004. San José, Costa Rica: IICA.
- Chicharro, María. *La Aplicación del Principio de Igualdad de Oportunidades en la Metodología LEADER en Europa*. Sinopsis 3-2004.. San José, Costa Rica: IICA.
- Gutiérrez, Manuel. *En Enfoque Territorial del Desarrollo Rural en Andalucía*. Sinopsis 2-2004. San José, Costa Rica: IICA.
- Caracciolo, Mercedes y Foti, María del Pilar. *Capital Social, Economía Solidaria y Desarrollo Territorial Sostenible (el caso de las mujeres de la Federación de Trabajo Textiles del Sudeste, Argentina)*. Sinopsis 1-2004. San José, Costa Rica: IICA.
- Robert, Anne. *Una Pedagogía para la Democracia y el Desarrollo Territorial*. Sinopsis 12-2003; San José, Costa Rica: IICA.
- Fernández Karol y Rodríguez, Adrián. *Seguridad Alimentaria: Análisis de algunos de sus determinantes socioeconómicos*. Sinopsis 11-2003; San José, Costa Rica: IICA.
- Duncar, Alentar Guimaraes. *La Política de Desarrollo Rural Brasileña*. Sinopsis 10-2003. San José, Costa Rica: IICA.
- Cordero, Paula; Rodríguez, Adrian; Sepúlveda, Sergio. *Temas de Comercio y Medio Ambiente*. Sinopsis 9-2003. San José, Costa Rica: IICA.
- Portilla, Melania. *Actores Sociales en el Desarrollo Rural Territorial*. Sinopsis 8-2003. San José, Costa Rica: IICA.
- Echeverri, Rafael; Rodríguez, Adrián; Sepúlveda, Sergio. *Competitividad Territorial. Elementos para la Discusión*. Sinopsis 7-2003, San José, Costa Rica: IICA.
- Echeverri, Rafael. *Institucionalidad para el Desarrollo Rural en el Marco de los Procesos de Integración Comercial. El Caso MERCOSUR*. Sinopsis 6-2003. San José, Costa Rica: IICA.

- Miranda, Byron. *Capital Social, Institucionalidad y Territorios*. Sinopsis 5-2003. San José, Costa Rica: IICA.
- García, Ana; Gomáriz, Enrique; Portilla, Melania; Barrantes, Celia. *Género y Mujeres Rurales en las Estrategias y Políticas de Desarrollo Sostenible Territorial*. Sinopsis 4-2003. San José, Costa Rica: IICA.
- Portilla, Melania; Barrantes, Celia. *Juventud Rural y Desarrollo Sostenible: Construyendo la Ciudadanía de los Territorios Rurales*. Sinopsis 3-2003. San José, Costa Rica: IICA.
- Echeverri, Rafael. *Políticas Públicas y Gestión de los Territorios Rurales*. Sinopsis 2-2003. San José, Costa Rica: IICA.
- Echeverri, Rafael; Portilla, Melania; Rodríguez, Adrián; Sepúlveda, Sergio. *Desarrollo Rural Enfoque Territorial*. Sinopsis 1-2003. San José, Costa Rica: IICA.

## Otras

- Rodríguez, Adrián y Sepúlveda, Sergio. (2005). Brindando respuestas a la gente del agro: el Enfoque Territorial y la práctica del desarrollo rural en América Latina. *COMUNIICA Online, Edición 1, Año 1, II etapa*, (Enero-Marzo), [http://www.iica.int/prensa/comuniica/2005/n1-esp/#BK\\_4](http://www.iica.int/prensa/comuniica/2005/n1-esp/#BK_4)
- Echeverri, Rafael. (2005). Pobreza rural y territorio, una discusión abierta. *COMUNIICA Online, Edición 2, Año 1, II etapa* (Abril – Junio), <http://www.iica.int/prensa/comuniica/2005/n2-esp/n2.asp>
- Portilla, Melania y Avendaño Pedro. (2005). Equidad de Género en micro y pequeñas empresas rurales. *COMUNIICA Online, Edición 4 Año 1, II etapa* (Octubre-Diciembre), <http://www.iica.int/prensa/comuniica/2005/n4-esp/n1.asp>
- Rodríguez, Adrián; Sepúlveda, Sergio y Echeverri, Rafael. (2004). Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural. *Revista Perspectivas Rurales* (Universidad Nacional, Costa Rica), 5 (2): 31-78.
- Portilla, Melania. (2004). Gênero e Atores Sociais no Enfoque Territorial do Desenvolvimento Rural. En *Seminário Internacional Equidade de Gênero e Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, Documento Síntese* (pp. 63-68). IICA, Brasília, Brasil.

