

Una Reformulación del Desarrollo Rural¹

Introducción

El desarrollo rural debe constituir un elemento medular de los esfuerzos por reducir la pobreza. Tres cuartas partes de los 1.200 millones de personas, que sobreviven con menos de un dólar al día, habitan y trabajan en las zonas rurales. Los habitantes rurales tienen dos veces más probabilidades de ser pobres que sus contrapartes urbanas. Sin embargo, el desarrollo rural enfrenta una pérdida de confianza: el financiamiento ha disminuido y tanto gobiernos como donantes se esfuerzan por reformular sus políticas. ¿Qué nuevo rumbo deben tomar las políticas en materia de desarrollo rural?

Las ideas abundan. Desde el decenio de 1950, el modelo imperante se ha basado en el desarrollo de pequeñas explotaciones agrícolas. Aunado al mismo, encontramos el desarrollo comunitario, el desarrollo agrícola intensivo, el desarrollo rural integrado, los enfoques dirigidos a los medios de vida y una variedad de paradigmas participativos, todos luchando por ocupar un espacio en la formulación de políticas. Una primera forma de describir la evolución de la línea central de la política sobre desarrollo rural es imaginando dos ejes (Ilus. 1) que representan el equilibrio entre los sectores productivos y los sectores sociales, así como entre el estado y el mercado. En el decenio de 1960, la Revolución Verde estuvo asociada con inversiones públicas en gran escala en infraestructura, investigación y apoyo para la adopción de nuevas tecnologías. En los años 70, las prioridades presupuestarias se orientaron a las inversiones sociales requeridas por los programas integrados de desarrollo rural. En el decenio de 1980, la era del ajuste estructural, se redujeron las instituciones públicas y sus presupuestos fueron recortados. Durante los años 90, el renovado interés por la reducción de la pobreza y los medios de vida sostenibles condujo a la adopción de posiciones más equilibradas, casi como decir un consenso de Washington en torno a la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural. Una interrogante clave es si este nuevo equilibrio ha sido suficiente.

Tendencias rurales

El término “rural” es, sin lugar a dudas, ambiguo. Es sumamente claro que las zonas rurales constituyen el espacio donde los asentamientos humanos y la infraestructura ocupan tan solo pequeños segmentos del paisaje, la mayoría del cual está dominado

Recuadro 1 La pobreza rural en las zonas con bajo potencial

La mayoría de los pobres rurales vive en lugares con escasos recursos, altamente heterogéneos y propensos a los riesgos. Habitan las tierras empobrecidas del nordeste de Brasil, las sabanas de poca precipitación y las márgenes desérticas de la región de Sahel, las islas más alejadas de las Filipinas e Indonesia, los cambiantes deltas de Bangladesh, las tierras altas septentrionales del sur de Asia y los Andes sudamericanos. El peor nivel de pobreza por lo general se localiza en zonas áridas o semiáridas o bien, en laderas empinadas ecológicamente vulnerables. En estas zonas, los pobres están aislados en todo sentido, tienen pocas posesiones o acceso a la tierra, poco o ningún capital y exiguas oportunidades de empleo fuera de las explotaciones agrícolas. Además, la demanda de mano de obra a menudo es estacional e insegura, los servicios de extensión son escasos y esporádicos, y la investigación dirigida específicamente a satisfacer sus necesidades, es mínima.

Fuente: Conway 1997

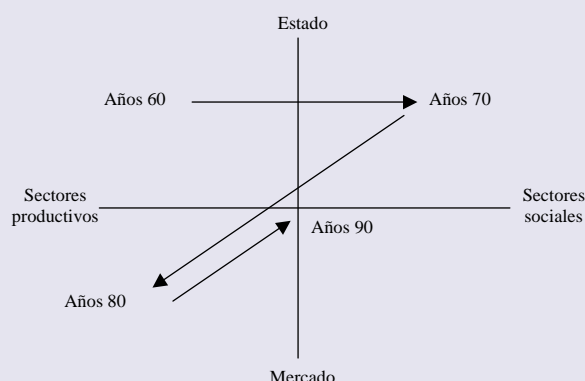
Sin embargo, las zonas rurales están cambiando, veamos:

Demografía: Las poblaciones rurales continúan creciendo en términos absolutos pero disminuyendo en términos relativos – para el año 2020, la combinación de decreciente fertilidad y emigración hacia las ciudades significará que las poblaciones rurales probablemente se habrán estabilizado y serán rebasadas por las poblaciones urbanas en expansión (Ilus. 2). Esto tendrá algunos efectos positivos ya que la decreciente fertilidad es un “regalo demográfico”, en vista de que la reducción en los coeficientes de dependencia permitirá un aumento en el consumo y la inversión. Por otro lado, la migración urbana sustrae de las zonas rurales a los trabajadores jóvenes más capaces. Además, el VIH/SIDA puede acelerar la tendencia de que las zonas rurales se conviertan en sitios de refugio para jóvenes, ancianos y enfermos: en 16 países, más de una décima parte de la población adulta está infectada por el VIH, afectando de manera importante la morbilidad, la mortalidad, la oferta de mano de obra, los coeficientes de dependencia, la matrícula escolar y las redes de protección social.

Capital humano e infraestructura: Si bien el nivel de pobreza permanece alto, las capacidades humanas –para emplear la terminología Sen– en términos generales, están en aumento, como lo indican las estadísticas sobre alfabetismo, mortalidad infantil y acceso a servicios de salud y sanidad. La “conexión” de las zonas rurales, expresada en la forma de carreteras, suministro de energía y líneas telefónicas, también parece estar mejorando, aunque sin duda existe un sesgo urbano en la provisión de estos servicios. Por ejemplo, en los países en desarrollo el consumo de energía eléctrica se cuadruplicó entre 1970 y 1999, y la cantidad de líneas telefónicas aumentó siete veces.

Diversificación de los medios de vida: Una creciente proporción de los ingresos rurales proviene de la economía no agrícola

Ilustración 1 Concepciones sobre el desarrollo rural (decenios de 1960–90)



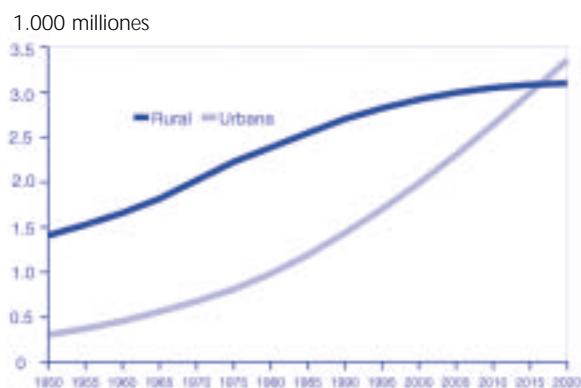
¹ Esta traducción del ODI Briefing Paper “Rethinking Rural Development” ha sido financiado por DFID-RUTA con sede en Costa Rica como parte del proyecto “Diálogo sobre Pobreza Rural en Centroamérica”.

(aunque en muchos casos se mantienen los nexos con la agricultura). Estudios recientes sugieren que en África subsahariana las fuentes no agrícolas representan el 40-45% del ingreso promedio de los hogares rurales y en el sur de Asia, el 30-40%, y la mayor parte de los ingresos procede de fuentes rurales locales, no de la migración urbana.

Agricultura: En términos relativos, la agricultura ha decaído de manera abrupta, como fuente de trabajo y como contribuyente a las exportaciones y al PIB. En el caso del conjunto de los países en desarrollo, en 1999 la agricultura representó el 47% del empleo (en 1970 fue del 66%) pero no más del 12% del PIB y del 2% de las exportaciones de mercancías. Si bien han aumentado los rendimientos y la disponibilidad de cereales, sus precios han disminuido. La estructura comercial de la agricultura continúa cambiando, reflejando el rápido avance tecnológico y el funcionamiento de las cadenas mundiales de productos básicos. Existen, además, muchos más agricultores con empleo de medio tiempo, que tan solo poseen pequeños huertos familiares con producción de subsistencia. Los sistemas de comercialización e insumos se están volviendo más integrados, industrializados y sofisticados.

Las proyecciones son susceptibles de una gran incertidumbre, pero sugieren que estas tendencias continuarán.

Ilustración 2 Población rural y urbana en países en desarrollo entre 1950-2020



Fuente: Pinstrup-Andersen et al. (1999)

Problemática del desarrollo rural

Los gobiernos del hemisferio sur están formulando nuevas políticas de desarrollo rural (por ejemplo, la Política de desarrollo rural de Kenia, la Estrategia de desarrollo rural de Tanzania, el Plan integrado de desarrollo rural sostenible de Sudáfrica) y lo mismo están haciendo los donantes (como las nuevas políticas rurales de organismos multilaterales: el Banco Mundial, la UE y el FIDA). Estas nuevas políticas abordan siete aspectos fundamentales.

¿Puede la agricultura ser el motor del crecimiento rural?

Existen muchas razones para creer que la agricultura puede ser el motor del crecimiento rural, especialmente en las "primeras etapas del desarrollo". Cuando la agricultura prospera, se benefician los propietarios de tierras y sus empleados, así como aquellos empleados en actividades asociadas a la agricultura tanto a nivel de procesos y servicios primarios como en el sector secundario de procesamiento y comercialización. Además, la economía en general se beneficia al haber un mayor gasto, mayores ingresos fiscales, mayor inversión en infraestructura y una tasa de cambio más estable. Innumerables estudios econométricos ilustran el impacto del crecimiento agrícola sobre la reducción de la pobreza – normalmente una vez y media mayor que el impacto del crecimiento en otros sectores.

Sin embargo, estos beneficios no ocurren de forma automática y no se garantizan para el futuro. Los recursos naturales están bajo presión y la disminución prolongada en los precios de los productos agrícolas básicos debilita el sector y los esfuerzos por reducir la pobreza. Por ejemplo, los precios de los cereales ahora se encuentran a menos de la mitad del nivel imperante durante la Revolución Verde. La agricultura no ostenta en todos lados el mismo potencial dinámico para el crecimiento y la reducción de la pobreza que otros tiempos. La reducción de los impuestos y de las inversiones en gran escala en obras públicas (físicas e institucionales) podría ayudar a los agricultores al reducir los costos de transacción. Igualmente ocurriría con la disminución de la protección agrícola en los países de la OCED, un hecho que recibe cada vez mayor reconocimiento en las políticas de los donantes. Algunos sostienen que la agricultura en los países en desarrollo debe protegerse, sobre todo la pequeña agricultura, por ejemplo mediante la creación de un "fondo para la seguridad alimentaria" en la OMC.

¿Pueden sobrevivir las explotaciones agrícolas pequeñas?

El caso de la reducción de la pobreza por medio de la actividad agrícola se fundamenta sobre todo en la eficiencia productiva de los pequeños agricultores y su contribución a las economías locales, especialmente en virtud de la demanda de servicios (los llamados vínculos de consumo). El asidero del modelo de fincas pequeñas yace en su atractivo como una opción "doblemente beneficiosa" que satisface tanto el criterio de eficiencia como el de equidad. En las zonas con bajo potencial, débilmente integradas a los mercados, la agricultura en pequeña escala puede ser la principal opción disponible (Farrington y Gill, de próxima publicación). Sin embargo, las explotaciones pequeñas se encuentran bajo presión y la frontera doblemente beneficiosa podría estar encogiéndose debido a la complejidad tecnológica, una mayor conexión con los mercados y la globalización de las cadenas de productos básicos.

La inversión en obras públicas como carreteras y nuevas tecnologías podría reducir los costos de transacción para las pequeñas explotaciones e impulsar la competitividad. Además, se podría aprovechar las fuertes motivaciones sociales de invertir en los pequeños agricultores a fin de rediseñar las transferencias de la asistencia social y así estimular la producción, en lugar de simplemente transferir ingresos a los pobres (por ejemplo, subsidios a los fertilizantes en vez de ayuda alimentaria – Recuadro 2). De esta forma, el apoyo a las pequeñas explotaciones se convierte en tan solo uno de los elementos de una estrategia en la que el empleo en agricultura comercial, la participación en empresas no agrícolas y una gama de instrumentos de asistencia social tienen un papel que desempeñar.

¿Puede la economía rural no agrícola compensar la reducida actividad agrícola?

Si la agricultura está tambaleante, la economía rural no agrícola (ERNA) puede asumir (parte) de la reducción en la actividad. De hecho, la ERNA está creciendo rápidamente y asume diferentes formas: en las zonas rurales de desarrollo temprano, las empresas no agrícolas están vinculadas principalmente a la economía agrícola local, beneficiándose de la protección natural que brindan las malas carreteras. La industria de localización específica, en particular la minería y el turismo, también puede contribuir a compensar la disminuida actividad agrícola. A medida que la infraestructura mejora, se reduce la protección natural y la producción para los mercados locales es desplazada por la competencia; pero con la reubicación de las empresas o el aumento en la producción por subcontrato crecerán nuevas empresas orientadas a las zonas urbanas.

Una variedad de estrategias puede dar impulso a la ERNA,

Recuadro 2 La asistencia social como justificación para apoyar pequeñas fincas

En Malawi, a principios de los años 90 se eliminaron los subsidios a los fertilizantes y los precios de los mismos aumentaron dieciséis veces. Como resultado, la producción de alimentos decayó y la seguridad alimentaria se deterioró considerablemente. Una respuesta inicial fue incrementar la ayuda alimentaria en una serie de "operaciones de emergencia". Sin embargo, a partir de mediados del decenio un consorcio de donantes empezó a financiar un programa anual de distribución gratuita de fertilizantes y semillas, fundamentado en que es más acertado y eficiente subsidiar la producción de alimentos que subsidiar su consumo. Las evaluaciones señalan que este programa ha producido un incremento significativo en la producción de alimentos a escala familiar y un aumento a escala nacional de hasta un 10%. Es importante (e irónico) mencionar que se está reintroduciendo políticas racionales para apoyar a los pequeños agricultores bajo el amplio espectro de la protección social.

Fuente: Devereux 2001

desde las de ajuste fino –como los conglomerados industriales– hasta las amplias e indirectas –como la inversión en infraestructura. Es necesario que las estrategias exploten la ventaja comparativa de las zonas rurales, que indudablemente es específica a la ubicación y está estrechamente limitada en comparación con las economías de escala que disfrutaban las zonas urbanas. La canalización de los recursos de por sí escasos para atraer inversiones hacia las áreas remotas, en lugar de hacia las metrópolis establecidas, puede exigir la toma de decisiones políticas estrictas. Como el crecimiento de la ERNA puede exacerbar la desigualdad, la reducción de las barreras de ingreso a actividades de alto rendimiento para los pobres constituye un terreno fértil para la intervención de políticas.

¿Las nuevas ideas sobre la pobreza desafían la política tradicional para el desarrollo rural?

El desarrollo rural conlleva más que solo la producción, dentro y fuera de las explotaciones agrícolas. Las nuevas concepciones sobre la pobreza se remontan a la mentalidad anterior sobre el desarrollo rural integrado y además apuntan hacia delante, con nuevos énfasis en los riesgos de la liberalización, la importancia de la distribución de ingresos y el capital humano, y sobre la vulnerabilidad y la protección social. Actualmente, el tema de la pobreza domina en los foros sobre desarrollo internacional: los planificadores del desarrollo rural deben trabajar tomando en cuenta la pobreza y no contra ella.

Por ejemplo, el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001, que versa sobre la pobreza, enfatiza la vulnerabilidad de los pobres y menciona explícitamente la "obligación" de protegerlos, incluyendo a quienes pierden con la globalización; lo cual abre un importante programa para el desarrollo rural. El Informe también destaca el perfil de la distribución de ingresos: los coeficientes Gini, que miden la desigualdad, son alarmantemente altos en muchos países, incluido el continente africano. Encontrar una manera de reducir las desigualdades es un desafío para el desarrollo rural, sobre todo dadas las interrogantes en torno a la agricultura en pequeña escala, el lento avance de la reforma agraria y las crecientes disparidades espaciales.

La teoría actual reconoce el importante papel del estado, tanto en la reducción de la pobreza como en el desarrollo rural. La misma refleja la opinión de que la liberalización y el ajuste estructural pasaron demasiado rápido y no prestaron suficiente atención a la necesidad de que los mercados tuvieran un sustento institucional sólido. Por lo tanto, en las zonas rurales los gobiernos deben asegurar que los pobres tengan acceso a mercados estables y de desempeño razonable, a financiamiento, insumos y productos agropecuarios, además de respaldar las redes de protección social.

De la participación a la gestión

La participación y la gestión destacan de forma prominente en el discurso sobre la reducción de la pobreza, y también en el desarrollo rural. La descentralización democrática es la tecnología política popular, pero el beneficio teórico de acercar la representación a los pobres no siempre es evidente en la práctica. Algunos países han logrado reducir con éxito la pobreza sin ser altamente democráticos o descentralizados, por lo que lo opuesto también es válido. Por otro lado, es más difícil percibir los beneficios de la descentralización democrática en áreas con menor acceso a la educación, a las herramientas políticas y a la información, en otras palabras, en las zonas rurales.

Las investigaciones muestran que los ingredientes clave de la democratización dirigida a la reducción de la pobreza son organizaciones civiles fuertes y la participación local, líneas directas de responsabilidad con la sociedad y órganos elegidos localmente, con apoyo central (Recuadro 3).

Recuadro 3 La descentralización y los pobres rurales: fortalecimiento institucional en la India, empresas pobres asfixiadas en Uganda

En los Estados Indios de Karnataka, Bengala Occidental y Andhra Pradesh (AP), los esfuerzos por establecer y potenciar instituciones locales han mejorado los medios de vida rurales. En AP y Karnataka, el estímulo estatal a las asociaciones de usuarios de cuencas ha mejorado la administración del agua subterránea y los recursos sobre los que dependen los agricultores de tierras secas. En Karnataka y Bengala Occidental, el empoderamiento de los órganos locales elegidos democráticamente (los panchayats) ha mejorado la participación en foros de toma de decisiones, sobre todo entre las castas y clases que tradicionalmente han estado marginadas por los procesos políticos locales. En Bengala Occidental, el doble compromiso del gobierno estatal con la descentralización democrática y el bienestar social ha conducido a la adopción de una serie de políticas a favor de los pobres, incluyendo una tenencia de la tierra más segura, un aumento en los salarios agrícolas y un mayor acceso al crédito rural. Sin embargo, un ejemplo contrario ocurrido en Uganda muestra que, indistintamente del estímulo a la participación política local, el impacto más contundente de la descentralización sobre los pobres ha sido un crecimiento desenfundado de los impuestos locales sobre todas las formas de organización empresarial, asfixiando su actividad comercial.

Fuente: Johnson 2001, Ellis 2001

La puesta en práctica: ¿qué es factible?

Los enfoques multisectoriales son necesarios. Sin embargo, las experiencias pasadas con el desarrollo rural integrado nos recuerdan que las limitaciones en la ejecución, ya sean a causa de una deficiente capacidad administrativa o de trabas burocráticas, son el enemigo de toda buena intención. Un criterio para priorizar un plan, debe ser su capacidad para producir resultados.

El desarrollo rural no siempre coincide a plenitud con los nuevos planteamientos sobre planificación del desarrollo, los cuales hacen hincapié en los enfoques por sector ejecutados por ministerios de línea independiente o que figuran en los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza dirigidos centralmente. Por ello, es necesario contar con enfoques estratégicos que eleven el perfil de la problemática rural en tales procesos y adaptar las estrategias a su puesta en práctica en el plano rural.

Conflicto

Finalmente, podría requerirse un enfoque distinto hacia el desarrollo rural en las numerosas áreas afectadas por conflictos crónicos o inestabilidad política. Por ejemplo, en un momento dado, el 25% de la población africana al sur del Sahara vivirá en países con conflictos. Los donantes buscan cada vez más un

enfoque programático, vinculando la solución a los problemas con el desarrollo. No obstante, tales enfoques deberán adaptarse a las debilidades o a la falta de gestión del desarrollo y deberán tomar en cuenta el riesgo de conceder algún grado de reconocimiento internacional o ventaja económica para una facción, así como de comprometer los principios y las leyes humanitarias subyacentes.

Hacia un consenso post-Washington en el desarrollo rural

Desde estas perspectivas, podemos extraer cuatro principios para formular una estrategia exitosa de desarrollo rural, así como 11 recomendaciones más específicas: el esbozo de un consenso post-Washington sobre alimentación, agricultura y desarrollo rural. Primero los principios. Una estrategia exitosa de desarrollo rural deberá:

- reconocer la gran diversidad de situaciones rurales
- responder a cambios pasados y futuros en las zonas rurales
- ser coherente con una reducción de la pobreza y una política de descentralización más generalizada
- favorecer los sectores productivos en el desarrollo rural, como una estrategia para maximizar el crecimiento y reducir la pobreza.

Específicamente deberá abocarse a:

- ofrecer distintas opciones para la periferia urbana, las zonas rurales y los lugares remotos
- invertir en agricultura, en empresas rurales no agrícolas y en los nexos entre ellas
- ampliar las opciones de diversificación para los hogares con ocupaciones y ubicaciones múltiples
- reconocer que deben establecerse las instituciones de mercado antes de proceder a la liberalización, y que los gobiernos tienen un papel clave que desempeñar, por ejemplo, en la provisión (nacional y mundial) de obras públicas
- incluir medidas explícitas para abordar la desigualdad en activos e ingresos
- contrarrestar el sesgo anti-sur del cambio tecnológico y propiciar el apoyo estatal a la investigación
- promover estrategias agrícolas coherentes con la protección de los recursos naturales, incluyendo el ordenamiento del agua
- aumentar la inversión en infraestructura y capital humano
- responder a la "obligación" de proteger a los pobres, adoptando nuevas medidas de protección social, incluso para las personas en zonas de conflicto y con VIH/SIDA
- proponer pasos pragmáticos para lograr una mayor democratización en las zonas rurales
- identificar el lugar que debe ocupar la agricultura y el desarrollo rural en los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza y en los programas sectoriales.

Conclusión

La obtención del consenso post-Washington sobre el desarrollo rural ofrece una perspectiva bastante distinta de análisis y búsqueda de soluciones. Los aspectos demográficos, las estructuras agrícolas y las oportunidades económicas, se encuentran en estado de transformación. Las nuevas ideas sugieren un menor énfasis en la primacía de un modelo de fincas pequeñas, mayor énfasis en la diversificación y diferenciación, así como una mayor participación estatal que la mentalidad tradicional. Entre las áreas que ofrecen un renovado potencial para el desarrollo rural figuran: provisión de obras públicas para la agricultura, conversión de los subsidios al consumo en subsidios a la producción, impulso al

sector no agrícola, promoción de la democratización en las zonas rurales, búsqueda de formas para apoyar a los pobres atrapados en zonas de conflicto y, en general, aplicar una nueva forma de pensar sobre la reducción de la pobreza en las zonas rurales. Otra condición necesaria es mejorar el acceso a mercados nacionales desarrollados.

En mayor o menor medida, las nuevas políticas reflejan estos principios. Sin embargo, aún queda por verse si éstas y otras políticas en conjunto constituirán el argumento sólido necesario para dinamizar el desarrollo rural y revertir la disminución de los recursos al sector. Esperemos que así sea. Existen algunos problemas bastante arraigados con los que deberá lidiar el desarrollo rural, pero cabe reiterar un hecho fundamental: tres cuartas partes de los pobres del mundo viven en zonas rurales y esta cifra disminuirá tan solo gradualmente en los años por venir.

Referencia principal

Ashley, Caroline y Simon Maxwell (eds.) (2001), "Rethinking Rural Development", *Development Policy Review* 19:4, diciembre.

Otras referencias

Ashley, C., Roc, D. y Goodwin, H. (2001), "Pro-Poor Tourism Strategies: Making Tourism Work for the Poor", *Pro-Poor Tourism Report*, no. 1 abril, Instituto de Desarrollo de Ultramar, Instituto Internacional para el Ambiente y Desarrollo, y el Centro para el Turismo Responsable, Universidad de Greenwich.

Banco Mundial (2000), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la Pobreza*, Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial.

Conway, G. (1997), *The Doubly Green Revolution*, Harmondsworth: Penguin Books.

Devereux, S. (2001), "Livelihood Insecurity and Social Protection: A Re-emerging Issue in Rural Development", *Development Policy Review* 19:4, pp. 507-519, diciembre.

Ellis, F. y Bahiigwa, G. (2001), "Livelihoods and Rural Poverty Reduction in Uganda", *Ladder Working Paper*, no. 5, noviembre, Universidad de East Anglia.

Johnson, C. (2001), "Local Democracy, Democratic Decentralisation and Rural Development: Theories, Challenges and Options for Policy", *Development Policy Review* 19:4, pp. 521-532, diciembre.

Pinstrup-Andersen, P., Pandya-Lorch, R. y Rosegrant, M.W. (1999), *World Food Prospects: Critical Issues for the Early Twenty-First Century*, IFPRI Food Policy Report 2020 Vision, Washington, DC: IFPRI.

Rosegrant, M.W. (2001), "Alternative Futures for Food Security", presentación preparada para la Conferencia sobre Seguridad Alimentaria Sostenible para Todos para el Año 2020, Bonn, 4-6 de septiembre, Washington, DC: IFPRI.

Para obtener información adicional, sírvase contactar a los autores principales, Caroline Ashley (c.ashley@odi.org.uk) or Simon Maxwell (s.maxwell@odi.org.uk)

© Overseas Development Institute 2002 ISSN 0140-8682

Podrá encontrar éste y otros documentos informativos del ODI en el sitio en Internet siguiente: www.odi.org.uk

Los *ODI Briefing Papers* presentan información objetiva sobre problemas importantes en materia de desarrollo. Se insta a los lectores a citar o reproducir los contenidos en sus propias publicaciones, pero como poseedor de la propiedad intelectual, el ODI solicita que se extienda el debido reconocimiento y una copia de la publicación.