

En la Cumbre de México para la Acción: Agricultura y Desarrollo Rural en la Integración de Política¹

Si la década de los ochenta fue considerada como la *década perdida* para América Latina, la década de los noventa podrá ser considerada como la *década frustrada*, como producto de las múltiples promesas fallidas, representadas en ajustes sobre ajustes, reformas sobre reformas y sacrificios sin compensación. Gobiernos y organismos multilaterales, una infinidad de actores de la sociedad civil, además de inversionistas, empresarios y comunidades, realizaron significativos esfuerzos en la búsqueda de nuevas rutas para el desarrollo. Se destinaron grandes cantidades de recursos y se rompieron paradigmas institucionales, políticos y económicos que subsistieron por décadas, implicando profundas redefiniciones políticas y económicas. Reformas macroeconómicas, ajustes en las reglas de operación de los mercados y múltiples cambios en las reglas de juego se encargaron de marcar el escenario de la región con un sentido profundo de transición y cambio.

A pesar de tan grandes cambios, los resultados son precarios y los indicadores de desarrollo muestran un avance mínimo, cuando no un franco retroceso. Una crisis de impacto invade las instituciones democráticas en proceso de consolidación en el continente.

Este es el marco en el cual evolucionan las políticas públicas de desarrollo rural en los últimos años. El paso desde modelos que buscaban incrementar la productividad de la agricultura –característicos de la revolución verde– a los modelos de desarrollo rural integrado, y luego a los esquemas de desarrollo productivista y social compensatorio, propio de las redes de asistencia social de las estrategias de los últimos años, ha marcado una ruta de rectificaciones e inestabilidades institucionales que contribuyen a acentuar las enormes presiones sociales.

Los últimos años han marcado también la renovación de los esfuerzos por mejorar la agricultura y la vida rural en los países de las Américas. La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en Québec, en abril de 2001, y la Reunión Ministerial sobre Agricultura y Vida Rural, celebrada en Bávaro, República Dominicana, en noviembre de ese mismo año, son dos hitos históricos de ese proceso.

Los Jefes de Estado y de Gobierno lanzaron en Québec un proceso que marca una cota sin precedentes en los esfuerzos por reposicionar a la agricultura y la vida rural en el hemisferio. Nuestros líderes políticos reconocieron la importancia estratégica de la agricultura para nuestras sociedades, considerando que es una forma de vida para millones de familias rurales, desempeña un papel primordial en la creación de prosperidad, y es un sector estratégico de nuestro sistema socioeconómico. También coincidieron en la necesidad urgente de desarrollar el enorme potencial de la región para crear prosperidad en el campo, de una forma que resulte compatible con el desarrollo sostenible.

¹ México D.F., México, 2-3 junio

Por otra parte, conscientes de que nos encontramos en una encrucijada, los ministros de agricultura emitieron la Declaración de Bávaro para el Mejoramiento de la Agricultura y la Vida Rural en las Américas, reconociendo que la agricultura debe posicionarse dentro de la nueva economía de la información y el conocimiento, de la globalización y la integración, y de las redes interconectadas.

Este es el contexto en que asumimos el reto y la responsabilidad de conducir al Instituto a principios del 2002. Es un contexto de encrucijada, que nos demanda capacidad de adaptación, innovación y renovación, para asumir los retos que se derivan de un contexto de cambio acelerado y de nuevos mandatos emitidos por nuestros líderes políticos, en un entorno internacional crecientemente globalizado.

Pretendemos que el IICA camine a la vanguardia de la solidaridad hemisférica, trabajando en la definición del curso que ha de seguirse para garantizar que todos los actores involucrados en la agricultura sigan contribuyendo a la seguridad alimentaria, al progreso social y a la estabilidad de nuestros Estados Miembros. Por eso nos hemos planteado como misión apoyar a los Estados Miembros en su búsqueda del progreso y la prosperidad, mediante la modernización del sector rural, la promoción de la seguridad alimentaria y el desarrollo de un sector agropecuario competitivo, tecnológicamente preparado, ambientalmente administrado y socialmente equitativo para los pueblos de las Américas.

La reducción de la pobreza rural y de la inseguridad alimentaria, que deben ser el norte de nuestros esfuerzos de promoción del desarrollo agrícola y del medio rural, requiere de nuevos enfoques, nuevas ideas, planteamientos renovados y actualizados que respondan a las nuevas realidades que afectan a la agricultura y el medio rural. En esta ocasión quisiera referirme a algunos grandes retos que enfrentamos en la búsqueda de esos nuevos enfoques, de esos planteamientos renovados, especialmente de cara a la integración política – el tema que nos ocupa en esta sesión.

Integración de lo económico y de lo político. Las sociedades latinoamericanas se enfrentan a un problema de orden político en sus modelos de desarrollo, expresado en las profundas debilidades de los arreglos institucionales que reproducen estructuras de concentración excesiva de poder económico y de poder político. La región se caracteriza por grandes fisuras sociales y enormes brechas territoriales. Segmentación y discriminación conviven con esquemas inaceptables de privilegios e ineficiencias económicas. Por lo tanto, un primer gran reto que enfrentamos es la necesidad de una mayor integración de las dimensiones política y económica del desarrollo, respondiendo al excesivo énfasis económico y productivista que, con muy poco éxito, se ha tratado de introducir en las estrategias de política para el desarrollo rural.

Reconstruyendo el concepto de lo rural. Los cambios que ha experimentado la realidad rural de Las Américas durante las últimas dos décadas nos imponen la necesidad de reconstruir el concepto de **lo rural**. Esa reconstrucción debe partir de una integración de tiempo y espacio, es decir, un entorno físico y geográfico con una dimensión histórica. Una estructura viva y cambiante de grupos sociales asentados en ecosistemas, de cuyos atributos se desprende una estructura económica, unas instituciones fundadas en la tradición y la cultura, unas redes sociales, unos intercambios y flujos de factores productivos, bienes

y servicios en estructuras diferenciadas de mercados, y una estructura de poder sobre la cual se fundamentan los procesos de formación social.

Lo ambiental en las relaciones entre países pobres y ricos. El nuevo entorno en que se desenvuelven la agricultura y el medio rural encuentra en el medio ambiente una de sus aristas de mayor importancia política y económica, especialmente de cara a los procesos de globalización. La necesidad de criterios de sostenibilidad como una dimensión global genera una nueva forma de relacionamiento entre los intereses cruzados de regiones y países en el mundo. En este contexto, la cooperación internacional, expresada en acuerdos ambientales multilaterales, tales como las convenciones de biodiversidad, cambio climático y desertificación, contribuye a la articulación de nuevos arreglos institucionales que proporcionan nuevos espacios para la reivindicación de los derechos e intereses de los territorios rurales del continente.

De la mitigación y manejo de las externalidades ambientales a los mercados de servicios ambientales. La riqueza natural que define y determina los territorios rurales debe hacernos caminar hacia modelos en los que se reconozca el valor de los servicios que estos ecosistemas y sus recursos prestan a la sociedad, a nivel local, regional, nacional y global. Los servicios ambientales tienen un papel económico que ha sido ignorado y excluido de las funciones de producción del territorio rural, pero que pueden ser incorporados en diversas formas, hoy incipientes, pero seguramente sólidas en un futuro no muy remoto. El pago por el servicio de producción de agua, derivado de la conservación y del manejo sostenible de los recursos naturales, el ecoturismo y el turismo rural, son algunos ejemplos de este nuevo tipo de actividades, que ya muestran resultados interesantes en muchas iniciativas a lo largo del continente.

De la economía agrícola a la economía territorial. La economía rural es tratada en la mayoría de las políticas públicas de la región como un problema de orden sectorial, productivo. Sigue prevaleciendo la identificación de lo rural como sinónimo de agrícola e insistiéndose con un énfasis excesivo en estrategias agrícolas, como respuesta a los problemas de la pobreza y el desarrollo rural. Se desconoce la complejidad de la economía de los territorios rurales y las estructuras complementarias, articuladas e interdependientes, que existen en la economía del territorio. La economía rural se estructura a partir del aprovechamiento de los factores o capitales disponibles en el territorio. El capital natural, el capital humano y el capital social, son los soportes básicos de la economía de la mayoría de los territorios rurales del continente.

De la participación a la cooperación. Las últimas reformas registradas en el entorno de desarrollo rural han conducido a la introducción de la participación, como un mecanismo para democratizar los procesos de toma de decisiones y potenciar las capacidades de las comunidades y empresarios en los modelos productivos. Sin embargo, una visión más integral y territorial conduce a privilegiar a la cooperación local, como una forma más amplia de relacionamiento público-privado. La cooperación implica una reforma de las dinámicas, de las iniciativas y de los procesos de gestión del desarrollo. La cooperación se apoya en la autonomía de las comunidades, de sus instituciones, de sus organizaciones y de sus empresarios. La cooperación se fundamenta en el reconocimiento de los grupos sociales existentes en el territorio y conduce a la autogestión y la autoinstitución, como expresión de la voluntad colectiva de establecer reglas de juego,

compromisos y formas organizativas propias y, por esta vía a una posibilidad más cierta de empoderamiento. Una nueva relación Estado-sociedad civil nace de esta relación, con nuevos esquemas contractuales y nuevos roles para el Estado y los agentes privados.

De la descentralización al ordenamiento territorial. Las fuerzas transformadoras de la institucionalidad, las reglas de juego y las organizaciones, marchan en dirección al reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad de los territorios rurales. Durante las últimas dos décadas se han realizado extraordinarios avances en procesos de desconcentración y descentralización, en la búsqueda de mayor eficiencia de la gestión del territorio. Sin embargo, estos procesos no han logrado aún sortear las barreras impuestas por la fragmentación de los espacios territoriales. El énfasis en la descentralización ha conducido a la administración desconcentrada, pero no necesariamente a un cambio en las responsabilidades políticas de los territorios, en consonancia con los ajustes estructurales que vive el continente.

Esas transformaciones en competencias, funciones y responsabilidades de los diferentes niveles territoriales implican mucho más que el manejo de la diversidad y de la diferenciación, fundamentos de la descentralización. Dichas transformaciones se relacionan con un desplazamiento de competencias desde los ámbitos nacionales hacia los locales y regionales al interior del espacio nacional, así como el desplazamiento desde lo nacional hacia ámbitos regionales supranacionales y globales. Es un nuevo orden territorial que implica el cambio en los espacios de decisión de aspectos y dimensiones claves del desarrollo y del poder de comunidades e instituciones. Esto implica que el cambio institucional pasa inexorablemente por un nuevo ordenamiento territorial, como transformación política, antes que como un mero ajuste administrativo y legal.

De la política sectorial de desarrollo rural a la concurrencia de políticas públicas en el territorio rural. La concepción de la política de desarrollo rural, aún en la concepción integral de los programas de desarrollo rural integrado, ha expresado la idea de procesos sectoriales, con dinámicas propias y paralelas al desarrollo productivo sectorial. Esto ha llevado a una visión del desarrollo rural en extremo compensatoria, que se basa en la idea de que el verdadero desarrollo económico agrícola, de carácter comercial y empresarial, dejará siempre al margen a comunidades empobrecidas que requieren de acciones compensatorias o de asistencia. El desarrollo rural finalmente ha derivado en la definición de políticas que atienden a los más vulnerables, a los marginales, a los discriminados. Pobres programas para pobres han terminado inundando las estrategias de desarrollo y llenando de frustración a gobernantes y comunidades.

Un nuevo enfoque de desarrollo agrícola y rural, para que contribuya de manera efectiva a reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria, debe integrar el modelo económico de producción de todos los actores del desarrollo local y regional. En este nuevo enfoque se impone la necesidad de políticas de carácter integrado, frente al predominio de la concepción sectorialista de las políticas. Esta articulación encuentra en el territorio rural su escenario natural y en sus propias comunidades, empresarios y autoridades, los agentes idóneos para gestionar esta articulación. El conjunto de políticas públicas que actúan sobre el territorio y el desarrollo rural es una resultante de la convergencia de ese cúmulo de política pública.

Una política de desarrollo rural que no tiene capacidad de interactuar o coordinar con las políticas macro o sectoriales resulta ineficiente y costosa. Es lamentable el restringido alcance de las estrategias de desarrollo rural campesinista y agrarista, reforzadoras de modelos insostenibles de soluciones agrícolas que condenan a la población pobre a reproducir sus condiciones de marginalidad, pobreza e inseguridad alimentaria.

En síntesis, se requiere de una gran capacidad de interlocución entre las políticas públicas en los ámbitos nacional y sectorial con las estrategias de desarrollo a nivel local y regional. Es necesario superar el concepto de un desarrollo rural como asistencia social y abrir paso al desarrollo rural como una verdadera estrategia de desarrollo territorial, con capacidad de responder por las articulaciones macro y sectoriales en espacios territoriales.

He mencionado algunos grandes retos que enfrentamos en la búsqueda de enfoques, de planteamientos renovados de desarrollo rural y agrícola, que incrementen la efectividad en los esfuerzos por reducir la pobreza rural y la inseguridad alimentaria.

El tipo de abordaje de estos retos tiene implicaciones cruciales para la definición de estrategias y políticas de desarrollo rural y agrícola, para la institucionalidad en que se apoya la implementación de esas estrategias y políticas, y para la definición del tipo de inversiones requeridas para los nuevos planteamientos.

En materia de políticas es imprescindible superar la visión sectorial, en favor de un enfoque territorial que privilegie la articulación de las políticas sectoriales, la coherencia entre las políticas sectoriales y las políticas macroeconómicas, y la integración de las políticas en los niveles nacional, regional y local. El concepto de territorio rural es fundamental en este contexto.

También es fundamental para superar el concepto de un desarrollo rural como asistencia social y abrir paso al desarrollo rural como una verdadera estrategia de desarrollo, con capacidad de responder por las articulaciones macro y sectoriales en espacios territoriales.

En materia de institucionalidad es urgente el desarrollo de estructuras que faciliten el diálogo, la cooperación entre actores públicos y privados en los niveles nacional, regional y local, así como un mayor flujo de inversión hacia la agricultura y el medio rural. Esta nueva institucionalidad debe permitir:

- vincular la comunidad de la agricultura y la vida rural con la sociedad mundial del conocimiento.
- desarrollar nuevos estilos de cooperación entre los organismos internacionales y los países.
- movilizar recursos nacionales e internacionales para invertir en la agricultura y en los territorios comunidades rurales.

Finalmente, *en materia de inversiones*, es necesario promover un mayor equilibrio rural-urbano, por medio del desarrollo integral tanto de la ciudad como del campo. Es fundamental garantizar mayores inversiones en el ámbito rural, las cuales son esenciales para garantizar la estabilidad social y política, fomentar la competitividad de la agricultura

y las actividades económicas rurales, y crear empleo rural, agrícola y no-agrícola, que apoye un nivel aceptable de vida en las zonas rurales. Las inversiones en el sector rural deben también contribuir a facilitar el uso sostenible y lucrativo de los recursos naturales; desarrollar la infraestructura y servicios que vuelvan las actividades rurales agrícolas y no-agrícolas más competitivas, remunerativas y sostenibles; desarrollar el capital humano y social en el sector rural para mejorar las destrezas de la población y la capacidad de cooperación; y desarrollar empresas e instituciones rurales que fortalezcan los vínculos entre el campo y la ciudad y la generación de actividades de valor agregado y mayores ingresos.

Les agradezco a todas y todos su distinguida presencia en este encuentro. Su cooperación y actitud positiva hacia el IICA será una fuente de energía en nuestros esfuerzos por mejorar la relación, basada en alianzas verdaderas, entre el IICA y las Américas.

Muchas gracias.