

## RAZONES PARA UN DEBATE SOBRE LA RURALIDAD

Rafael Echeverri Perico\*

Como si fuera un descubrimiento, la pobreza de nuestro continente ha interrumpido en los discursos de nuestros gobernantes y en los más altos directivos de los organismos internacionales, a la hora de definir las prioridades de política. Concientes de los fracasos en la búsqueda del bienestar y equidad, y de los grandes riesgos que ellos significan para la estabilidad de la región, se ha vuelto recurrente la postura crítica sobre el modelo de desarrollo y la veracidad de las promesas de desarrollo por la vía de la eficiencia económica, el crecimiento y la competitividad.

El Banco Mundial ha manifestado, sin reticencias, que la única medida de su desempeño debe ser la de sus logros en la reducción de la pobreza. Postura decididamente valiente, si se tiene en cuenta que en nuestro continente muy pocos logros podemos reivindicar en esa dirección. Pero es que la situación se ha tornado inaplazable. La revolución científico-técnica de la última década ha mostrado una dinámica poderosa que profundiza las ya gigantescas brechas que separan poblaciones y regiones de nuestros países y alejan los sueños de desarrollo de millones de americanos. El carácter del siglo que comienza es la consolidación de la desigualdad latinoamericana.

Los avances en la construcción de estructuras democráticas que, sin duda, constituyen el logro más importante del continente en las dos décadas finales del siglo XX, se ven amenazados por nuestra incapacidad por dar respuestas legítimas, creíbles y sostenibles a las carencias de las mayorías, creando procesos de franca pérdida de gobernabilidad. No hay nada más difícil para una sociedad que tratar de mantener la convivencia ofensiva entre la abundancia para unos pocos y la miseria para muchos. Allí se originan las presiones extraordinarias que se reflejan en nuevos y más decididos discursos políticos sobre la pobreza.

---

\* Consultor. Centro Internacional de Desarrollo Rural / IICA-CIDER

América Latina aminoró su marcha en la segunda mitad del siglo XX. Después de estar en el tercer lugar entre las regiones del mundo en los años cincuenta, siendo superada solo por Europa Occidental y Estados Unidos, en la actualidad todos los indicadores de desarrollo la ubican después de Asia Oriental y Europa del Este. Se desvaneció el sueño prometedor del auge de desarrollo de esta región rica en recursos y en talento humano. La tierra de promisión se diluyó en grandes errores políticos y económicos. Sin embargo, aún después de décadas perdidas, no ha desaparecido el potencial de desarrollo y bienestar de este continente rico en culturas y recursos.

Como consecuencia lógica de este nuevo énfasis de política, lo rural ha vuelto a colocarse en los primeros lugares de atención. Una doble preocupación motiva esta renovada inquietud por incluirlo en las agendas: por un lado, la alta concentración de pobres en las zonas rurales y el origen rural de la pobreza urbana y, por otro, los procesos desestabilizadores que se generan en el campo, con amenazas de desobediencia civil, incremento de cultivos ilícitos y violencia. Estas reacciones reflejan miedo a la pérdida de estabilidad general del modelo.

No obstante, esta posición, que permite ganancias a grupos históricamente excluidos, no forma conciencia del verdadero potencial y papel que la ruralidad ha desempeñado en nuestra historia y el que está destinado a cumplir en la construcción de la nueva sociedad latinoamericana. Lo rural sigue estando en el corazón de los procesos de integración de nuestra región.

Una visión positiva y proactiva se contrapone a la idea de atención compensadora y remedial de los modelos tradicionales. Son muchas las evidencias de que lo rural tiene un porvenir real, un potencial concreto y una opción para contribuir de manera significativa al afianzamiento de un nuevo modelo de desarrollo armónico de nuestros países. Categóricamente, es menester reconocer que el mundo rural es una impronta de nuestra sociedad, algo imposible de ignorar.

Al analizar las grandes transformaciones de nuestro continente, siempre ha emergido, con un dudoso orgullo, nuestra capacidad para revertir la estructura demográfica que concentraba el grueso de nuestra población en el campo, por una urbanización acelerada. Se reconoce el éxito alcanzado por políticas macroeconómicas y sectoriales que condujeron a la extraordinaria transferencia de recursos entre la agricultura y los sectores industriales y terciarios, que soportaron el proceso de migración masiva que significó el crecimiento sin precedentes de nuestras urbes. Décadas de crecimiento hacia adentro se volcaron en promover la concentración poblacional en las ciudades.

Los extraordinarios incrementos de la productividad de la agricultura, promovidos por la revolución verde, determinaron excedentes de población en el campo. La productividad aumentó mucho más de lo que lo hizo la demanda de alimentos, trayendo como consecuencia la incapacidad para absorber la oferta laboral del campo. Los precios de los alimentos se han deprimido y con ellos los salarios y posibilidades de millones de productores. Este modelo, sin duda exitoso al borrar el fantasma del hambre que acompañó las predicciones maltusianas de los años cincuenta y sesenta, implicó la depresión de las condiciones de vida de muchos campesinos y trabajadores rurales. La migración a las ciudades actuó como una alternativa funcional que se ha debilitado como consecuencia de las repetidas crisis industriales y financieras de nuestra región. Cada vez es menor la expectativa de encontrar mejores condiciones de vida en la ciudad y creció la marginalidad urbana como la enfermedad de finales de siglo.

La vulnerabilidad de la producción primaria, característica de la ruralidad, se hace cada vez más evidente. El modelo sustitutivo de importaciones generó asimetrías graves en contra del sector primario, por medio del denominado impuesto a la agricultura, soportado en desiguales términos de intercambio y en asimetría en las inversiones y provisión de bienes públicos. Al empujarse la transición hacia un modelo de libres mercados, nuevamente el sector se vio más vulnerado que el resto de la economía. Una incapacidad estructural para competir en mercados altamente distorsionados, protegidos y subvencionados y la escasa preparación para afrontar procesos exigentes de reconversión productiva, mostraron una vez más una situación de discriminación con la producción agrícola.

## **¿UN PANORAMA DESOLADOR QUE PUEDE SUPERARSE?**

Hoy avizoramos un futuro desolador para el sector agropecuario y rural. Las tendencias indican que nuestros países serán deficitarios en la producción de alimentos en menos de dos décadas, que los precios de nuestros productos se estabilizarán en niveles muy bajos, como resultado de los altos subsidios y protecciones de los países desarrollados, que las exigencias de competitividad en los mercados internacionales y nacionales impedirán que la mayoría de nuestros productores pequeños y medianos, carentes de suficientes activos productivos, logren las transformaciones y ajustes necesarios para una inserción exitosa en los mercados tradicionales y emergentes.

La degradación de los recursos ambientales complementa la compleja situación de nuestro medio rural, a causa de profundos atrasos tecnológicos, precariedad en activos de los más pobres y prácticas intensivas de alto impacto ambiental, aplicadas todas como estrategias de supervivencia de una estructura productiva que se debate en crecientes condiciones de inviabilidad. Dos extremos de una cadena de depredación, uso improductivo e intensivo en la producción comercial grande y sobreexplotación del suelo por parte de quienes están en condiciones de subdotación de activos.

Sin embargo, contradictoriamente, se siguen acuñando discursos que hablan de que la agricultura debe cumplir con las tres funciones básicas: seguridad alimentaria, reducción de la pobreza y sostenibilidad ambiental. Así lo expresa la FAO, al definir las funciones de la agricultura, y así lo dijeron los presidentes del continente en la reciente Cumbre de las Américas, en Quebec. La agricultura se asemeja a un árbol de navidad al que cada uno cuelga una estrella. La agricultura debe solucionar la pobreza, debe proporcionarnos la equidad de género, debe permitir la conservación de los recursos naturales, debe generar empleos, debe dar soporte a la paz, debe generar divisas, debe permitir la cohesión del territorio, debe ayudar a preservar la cultura, debe ser competitiva, debe permitirnos conservar nuestras tradiciones culinarias y debe generar excedentes para financiar lo urbano.

Desde la distancia puede resultar ingenua, de forma graciosa o trágica semejante pretensión, que se aplica a la agricultura y a ningún otro sector de la economía. No se oye que al sector de la telefonía celular se le pida tal cantidad de beneficios, a pesar de que mueve muchos más recursos que la agricultura. Tampoco a la industria petrolera, ni a la farmacéutica, ni a la de producción de *software*, ni a la metalmecánica; en fin, a ninguno de los sectores que desplazan a la agricultura en participación en el producto nacional de nuestros países.

Este aparente despropósito debe ser observado con cuidadosa atención. A cualquier desprevenido podrá parecerle que quienes proponen esperar todo de un sector tan crítico, son ingenuos, ignorantes o demagogos. Pero no es así. La verdad es que la agricultura, y otros sectores económicos relacionados con los recursos naturales, cumplen realmente con todas esas funciones y un poco más. Lo que ocurre es que nos movemos en una realidad económica, política y de mercado que no reconoce la realidad del mundo rural. Podemos decir, con cierta exageración, en forma ilustrativa, que la estructura de nuestras políticas públicas sobre lo rural están gravemente equivocadas al asimilar el mundo rural con la producción agropecuaria, encadenada o no, ampliada o no.

## **MAS ALLA DE LA VISION AGRARISTA**

El mundo real es mucho más que la agricultura, aunque ésta constituya su articulación. La historia de ocupación de nuestro continente es la historia de la agricultura. Tras ella se formaron asentamientos humanos, organizaciones sociales, instituciones políticas, culturas, redes sociales, poblaciones, patrimonios, tradiciones, historia, sentimientos, afectos, economías y hasta ciudades. Todo ese conjunto se denomina territorio y, cuando ese territorio se conforma alrededor del uso de los recursos naturales, que por su naturaleza están localizados y no es posible trasladar, tenemos el verdadero territorio rural.

La economía del territorio rural es una economía multisectorial y diversificada, con dinámicas propias y singulares de mercados de factores, de bienes y servicios. La combinación de sectores económicos va más allá de los posibles encadenamientos de lo que hemos dado en denominar la agricultura ampliada, ya de por sí importante en la multiplicación de sectores. Incluye otras actividades no vinculadas con lo primario: servicios financieros, personales, comerciales, la construcción, la infraestructura, las comunicaciones; en fin, toda una compleja estructura económica de la cual dependen los pobladores de nuestros territorios rurales. La mitad del empleo en nuestros campos se genera en actividades no agropecuarias; ello indica que la agricultura, sola, no tiene la capacidad de incidir en la totalidad del empleo.

Con una complejidad como la que abrazamos en nuestra región, donde nos sentimos sinceramente orgullosos de nuestra gran diversidad biológica y cultural, es evidente que el mundo rural no puede limitarse a la sola visión agrarista que sigue predominando en las políticas públicas de nuestro continente. Es necesario buscar una visión más integral de la economía del territorio, con sus complejidades y realidades.

Los componentes del desarrollo regional o territorial, como se conocieron desde los años setenta, permiten introducir factores fundamentales a la comprensión de la realidad rural. Las economías de escala, tan importantes en un contexto de alta competitividad, toman la forma de economías de aglomeración, al ser considerado el territorio. Los énfasis de la política agrícola actual privilegian los encadenamientos y clusters productivos, en las diferentes formas de integración de los procesos de valor agregado. A pesar de sus importantes efectos favorables, este esquema no da cuenta de las potencialidades de los procesos de mercado que se gestan en el territorio. La ya mencionada diversificación micro de la mano de obra o los mercados de inversión de capitales, indican que las diferentes cadenas son interdependientes al interior de un territorio específico. Un buen ejemplo lo constituye la complementariedad productiva y de mercado de las producciones forestales y sus efectos en el mercado de servicios ambientales o turísticos.

La economía de una cuenca permite comprender las fuertes implicaciones que un modelo de economía territorial tiene frente al modelo de cadenas moderno o, más aún, frente a los tradicionales modelos de producto que aún dominan los escenarios de política sectorial de nuestros países y de las organizaciones de productores del continente. Esas visiones del territorio rural conducen a un cambio en el objeto de trabajo de la política, la búsqueda de nuevas estrategias, nuevos actores, reglas de juego, organizaciones, incentivos, competencias y ordenamientos.

Complementariamente a esta visión territorial, emerge una preocupación por la forma como se han de considerar los principales productos de nuestra agricultura. La respuesta básica es simple: la agricultura y demás sectores basados en el uso de recursos naturales, es decir los sectores basados en factores productivos focalizados, tienen la capacidad de generar los beneficios externos que se le piden. La pregunta pertinente es si la sociedad que se beneficia de ellos está dispuesta a pagar y si existen los mecanismos para hacer que el mercado permita que esa disponibilidad se vea reflejada en los precios u otros mecanismos de transferencia real de ingresos a los productores capaces de producirlos.

Hemos tenido una gran preocupación de que sobrevivan los productores rurales y hemos creído que la razón que asiste a modelos de subsidio u otras formas de subvención, se basan en compensaciones a los pobres rurales, descuidando el interés real de la sociedad no pobre por las externalidades que se le reconocen a la agricultura. Una paradoja domina la discusión a este respecto. Por un lado un discurso, bastante lírico, domina las instancias políticas que asignan múltiples beneficios a un buen desarrollo rural pero, al mismo tiempo, se consideran como actos de caridad las transferencias que la sociedad hace a los productores rurales. Mientras estas cosas no se ordenen en una única economía, esa situación no dejará de tener el mismo efecto que cualquier política demagógica, de izquierda o de derecha.

Un elocuente ejemplo de esta situación es el vínculo existente entre las políticas ambientales y las de desarrollo agropecuario. Es muy significativo que las tres grandes convenciones surgidas de la Agenda 21 de Río incorporen con extraordinaria fuerza el mandato de atender la pobreza rural y la revisión de los sistemas productivos agrícolas de los países en desarrollo, como factor determinante de control y recuperación del medio ambiente global. Se acepta que, sin solucionar la pobreza rural y sin cambiar la cultura de producción rural, será imposible atender cabalmente la degradación ambiental. Pero esas declaraciones no han pasado de ser eso: declaraciones. Flaco servicio prestan sus enunciados a productores pobres, o no tan pobres, sometidos a condiciones a todas luces adversas, en el sector económico en

que se desempeñan. Las características y problemas de los mercados agroproductivos hacen incompatible y poco creíble la voluntad de cambios importantes en las condiciones de deterioro del medio ambiente mundial, llámese cambio climático, biodiversidad o desertificación.

## **UNA REVISION DE LA ECONOMIA GLOBAL**

Si no se produce una revisión de la economía rural, si no se introduce la economía ambiental, como componente integral de las funciones de producción e ingreso de los productores de esos territorios rurales, no pasaremos del discurso, al tiempo que presenciamos el dramático avance de absurdas enfermedades del desarrollo: la inviabilidad o vulnerabilidad de seres humanos a quienes reconocemos un papel clave en el desarrollo y, al mismo tiempo, convertimos en víctimas de él.

Los servicios ambientales ofrecen un gran potencial de diversificación de la economía rural, al tiempo que permite internalizar varias de las más importantes externalidades reconocidas a actividades como la agricultura. La producción de agua o el secuestro de carbono son dos ejemplos claros de las oportunidades que ofrecen los mercados, la eficiencia y la competitividad para hacer de la economía un vehículo adecuado para replantear el desarrollo rural.

Sin embargo, más allá de los servicios ambientales existe un conjunto amplio de beneficios sociales que se generan en las actividades rurales. Como en cualquier otra actividad productiva, existe una demanda privada por los bienes o servicios producidos, pero también existe una demanda social. El ejemplo clásico es la preferencia por aquellos sectores que generan mayor cantidad de divisas o empleo a un país. La sociedad estará más inclinada a privilegiar sectores que generen empleo que a los sectores que no lo hagan. Esto significa que existiría, frente a una oferta determinada, un nivel de precios que representa la respuesta a la demanda privada y uno más alto que incorpora la demanda social. Este diferencial de precios, o este precio sombra, representa el óptimo de mercado si se considera la sociedad en su conjunto.

El Estado, que representa los intereses del colectivo social, debería privilegiar los apoyos a aquellos sectores que tienen mayor demanda social, compensando los precios de eficiencia, por cualquier vía, por ejemplo por medio de subsidios. Este es el fondo de los argumentos que la Unión Europea ha esgrimido para justificar sus altos niveles de subvención a la actividad agrícola. La multifuncionalidad, como la han denominado, explica, según ellos, la forma como reconocen los beneficios extras de la actividad económica privada y consideran que deben compensarlos.

Haciendo una abstracción, de por sí peligrosa, de las implicaciones en el comercio mundial, la multifuncionalidad de la agricultura es igualmente reconocida por Estados Unidos bajo la figura de que los contribuyentes están dispuestos a aceptar las altas transferencias que se les hace a los productores rurales, por cualesquiera de las múltiples e ingeniosas puertas que han dejado abiertas las reglas de juego del comercio internacional.

Esta situación no es menos cierta en nuestros países; es más, en ellos es mucho más evidente, más contundente y más reconocida por los líricos discursos políticos. Sin embargo, nuestra posición ha sido desconocer y combatir, en comprensible actitud defensiva en los desiguales terrenos de las guerras comerciales, la necesidad de abrir esta especie de Caja de Pandora, para replantear la economía rural y la economía agrícola. Mucho camino político se ha de recorrer aún, para lo cual es necesario hacer un llamado al sentido de anticipación que requerimos como países en desarrollo frente a las próximas rondas de negociación.

## **IMPORTANCIA DE LA COMPETITIVIDAD SOCIAL**

Un interesante efecto de esta visión de demanda social y demanda privada, así como de los precios de eficiencia, es poner sobre la mesa una obvia consecuencia de esta visión. Si existe una rentabilidad privada, también existe una rentabilidad social. Si la competitividad es un juego de rentabilidades relativas, existe una competitividad privada, ante cuyo altar hemos estado dispuestos a llevar al sacrificio todo tipo de ofrendas, pero también existe una competitividad social, que refleja el interés colectivo, que incluye el de los empresarios privados, pero también el del conjunto social.

Suena interesante pensar que los mercados, competitivos e internacionalizados, pueden responder adecuadamente a las exigencias de países más competitivos socialmente. Pero también introducen una dimensión mucho más atractiva, sugestiva y agresiva, que se desprende del hecho de que, en el escenario de nuestra agricultura, también el mundo desarrollado, los países y los ricos de este mundo, han colocado sus nada livianas propuestas. Así lo demuestran las Convenciones Ambientales citadas. La demanda social no es solo local o nacional, es global.

Dicho de otra forma, podríamos decir que al existir una demanda social global, existirá un precio de eficiencia global, que existirá un diferencial de precio global que debe ser compensado por la sociedad y que existirá una competitividad social



global. La multifuncionalidad de los europeos y norteamericanos es real, pero para todos. La necesidad de subsidios es real, pero para todos.

Si quisiéramos dinamizar la economía de mercado, deberíamos preocuparnos por lograr que fueran esquemas de mercado los que integren todos estos componentes, presentes y reales, pero excluidos de los análisis microeconómicos de la agricultura. Ejemplos como la certificación de origen, los mercados de aguas o los negocios para sumideros de carbono, son interesantes avances de las estrategias que debemos enfrentar para que exista una posibilidad de comercio justo.

Esta perspectiva, que forma parte de las propuestas adelantadas por el CIDER en torno a la nueva ruralidad, nos permitiría presentar un llamado a la sinceridad. Más globalización, más mercado, sí, pero incorporando al mercado todo lo que realmente contiene y globalizando no solo el comercio y los intereses de unos pocos, sino redefiniendo los intereses y competencias de todos los actores del mundo agrícola del mundo. Hay beneficios globales para el comercio, particularmente de los más grandes, según ha quedado demostrado en estas décadas, pero también hay problemas y demandas sociales de los más débiles que se han globalizado y no pueden estar ausentes de un mercado integral y de una preocupación política global.

El significado real de una nueva economía es mucho más que una revisión de las visiones conceptuales o académicas de análisis del desarrollo. En el fondo, es un reposicionamiento político de regiones y poblaciones tradicionalmente excluidas de los beneficios del poder real.