

Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA (*)

SERGIO GÓMEZ (**)

RODRIGO CASTAÑEDA (**)

Dos imágenes distintas en una misma región: por una parte, un crecimiento sostenido que no hemos visto desde la década del 70, entre el 2003 y el 2007 la economía creció casi 5 por ciento en promedio. Por otra, el surgimiento de un conjunto de nuevos factores, transformaciones globales como el cambio de patrones climáticos, el alza de precios de los alimentos y la crisis energética, que representan un riesgo para la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza. Dos realidades que se unen por desequilibrios entre crecimiento y pobreza rural, y que hacen que nuestra Región destaque como la más desigual del planeta. Lo que parece distinguir la situación actual de situaciones anteriores es que a los desequilibrios del pasado se agregaron nuevas demandas. De cierta forma, ellas ubican la cuestión agraria en un nuevo nivel de relevancia histórica y de legitimidad política. La función que juega la agricultura es cada vez más decisiva. Y eso cambia todo.

Este artículo consta de cuatro partes. En la primera parte, se sitúa el contexto, donde se destacan las principales tendencias que ha mantenido la Región en sus aspectos económicos y sociales, basado en un crecimiento sostenido de cinco años.

En la segunda parte, se discute información agregada sobre el desarrollo agropecuario en América Latina, donde se puede observar un

(*) *Universidad Estadual de Campinas. Representante Regional para la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) para América Latina y el Caribe.*

(**) *Consultor de Desarrollo Rural de la FAO. Coordinador Académico del Proyecto Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural.*

crecimiento agrícola significativo, junto con cifras que indican la persistencia de la pobreza rural, planteando dudas sobre el impacto que este crecimiento sostenido ha tenido sobre la población que vive en situación de pobreza, fundamentalmente en el medio rural.

En la tercera, se plantean elementos sobre nueva ruralidad, el acceso a recursos y los principios básicos que deben considerar los programas de desarrollo rural. Por último, se presentan las características de un proyecto de investigación que examina un conjunto de estudios de caso sobre varios países de la Región.

1. MOMENTO ECONÓMICO FAVORABLE

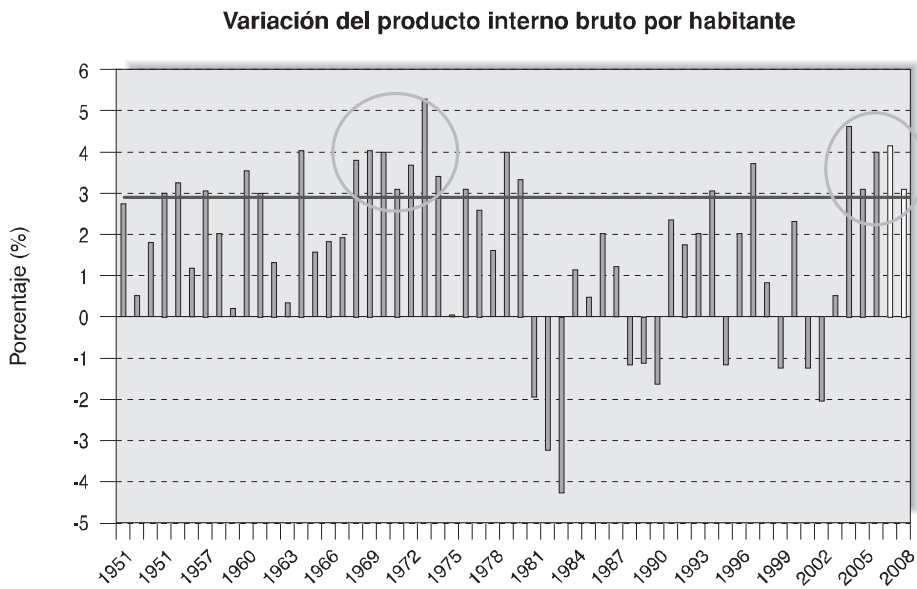
La Región atraviesa por un momento económico favorable, compuesto por factores importantes de sostenibilidad, tales como: un crecimiento sostenido de cinco años en la mayor parte de los países, con un promedio regional anual de crecimiento del ingreso por habitante del 3 por ciento; una importante reducción de la indigencia; una recuperación de lo social y del papel del estado como garante de derechos mínimos para todos (salud, educación, alimentación); la institucionalización funcional y democracias en crecimiento. Este contexto regional presenta condiciones únicas para reducir drásticamente la profunda brecha económica y social que nos ha afectado constantemente.

Para encontrar un período en el que el PIB por habitante de la Región muestre un crecimiento sostenido superior al 3 por ciento habría que remontarse 40 años atrás, hasta fines de los sesenta y principios de los setenta (ver gráfico 1).

Según la CEPAL (2007), en el último período varios factores destacados se mantuvieron para el crecimiento económico de América Latina, entre los que se puede mencionar: *a) el mantenimiento del superávit de la cuenta corriente en un 0,7 por ciento; b) una nueva mejora en los términos de intercambio de alrededor de 2,6 por ciento; c) la continuidad del saldo positivo de las cuentas fiscales; d) el desempleo decreciente entorno al 8 por ciento; e) la expansión de las reservas internacionales y la reducción de la deuda externa como porcentaje del PIB.*

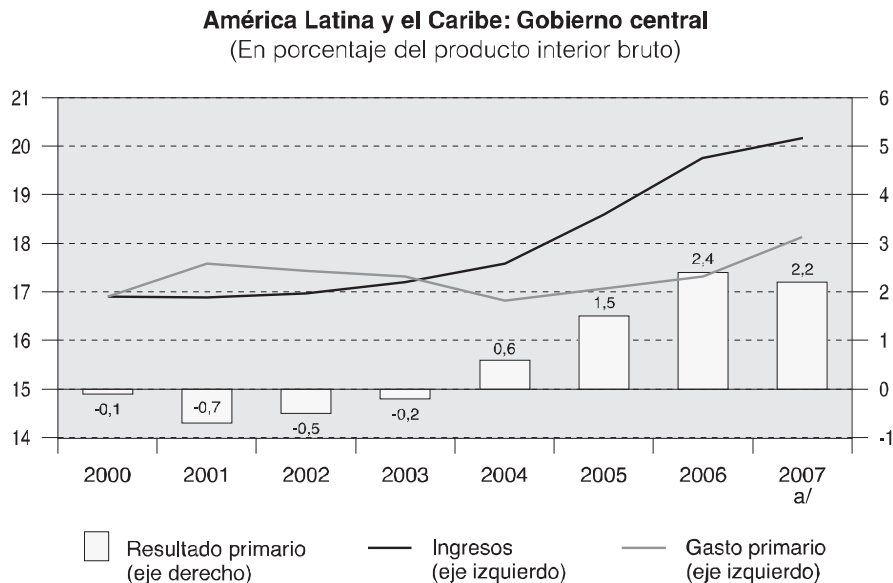
En el escenario actual de crecimiento, un porcentaje importante de las economías de la Región mostraron al término del año 2007 un superávit primario de las cuentas del Gobierno Central del orden del 2,2 por ciento del PIB. Sin embargo, esta cifra es menor al 2,4 por ciento registrado el 2006. En efecto, se observa en la Región un aumento importante de los ingresos fiscales, con un promedio regional del 20 por ciento respecto al PIB (ver gráfico 2). Lo anterior ha

Gráfico 1



Fuente: CEPAL. Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2007.

Gráfico 2



Fuente: CEPAL. Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2007.

generado como consecuencia que los gobiernos se permitan aumentar de manera considerable el gasto público, con un promedio regional que alcanza el 20,4 por ciento, aunque con excepciones. Países como El Salvador, México y Paraguay registraron una disminución del gasto público. A pesar de las disminuciones mencionadas, los niveles de deuda pública siguen siendo elevados y la carga tributaria de los países continúa siendo escasa (comparada con otros países desarrollados), como para aumentar la velocidad y capacidad de respuesta necesaria de los gobiernos ante las necesidades sociales, así como para mejorar la infraestructura regional (CEPAL, enero 2008).

El desafío de los países es mantener el dinamismo en el crecimiento económico, utilizar la política fiscal para aplicar políticas que reduzcan la vulnerabilidad ante factores externos, y traducir dicho crecimiento en un mayor impacto en la reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad. De esta manera podrán darse sinergias positivas entre el crecimiento y la estabilidad económica, por un lado, y el combate al hambre y la desnutrición, por otro.

A pesar de la presencia de factores cada vez más profundos de preocupación, tales como una mayor volatilidad de los mercados financieros internacionales, el aumento de la incertidumbre y una esperada desaceleración de la economía mundial, a futuro las estimaciones (CEPAL, Banco Mundial, entre otros) apuestan a que la Región mantenga el ritmo de crecimiento per cápita sobre el promedio de 3 por ciento para el período 2008, con una tasa de crecimiento de 4,7 por ciento del PIB., con lo que se completaría un crecimiento sostenido durante 6 años.

1.1. Alza de precios

Durante los últimos meses todas las miradas se han fijado sobre el aumento de los precios de los alimentos, a pesar de que no es un tema nuevo y siempre estuvo en las agendas de los organismos internacionales. Hoy, de manera coyuntural, se presenta como un problema urgente a resolver. Esta situación obliga a la Región a ver los altos precios de los alimentos no sólo como una amenaza, sino una oportunidad. Es necesario producir más alimentos en dónde se necesitan urgentemente y al mismo tiempo relanzar la productividad y expandir la producción para crear más oportunidades de ingresos y empleo para los pobres rurales.

Al parecer el mayor reto que se está enfrentando es estimular la producción sustentable en los países en desarrollo. El alto precio de los productos básicos alimentarios necesita un enfoque de doble vía:

políticas y programas para ayudar a los millones de pobres afectados por el alza, y ayuda para que los campesinos del mundo en desarrollo saquen partido de la nueva situación.

Por otra parte, es necesario garantizar a los pequeños campesinos el acceso a los recursos hídricos y de la tierra, así como a insumos esenciales como semillas y fertilizantes. Además, se deben dar acceso a caminos, infraestructura, comunicaciones, tecnología y servicios de extensión, investigación, crédito y servicios financieros. La falta de regadíos es otro de los grandes problemas que debe ser resuelto. De esta forma es posible pensar en un rápido aumento de la productividad, en especial de los pequeños agricultores del mundo rural.

Según se indicó recientemente «la crisis también mejoró los términos de intercambio del sector agrícola, lo que abrió una oportunidad para elevar la producción en el campo, donde viven 41 millones de indigentes. Los grandes obstáculos por ahora son la falta de nuevas tierras cultivables, que sólo Brasil posee en abundancia, y la escasez de tecnología, así como el impacto ambiental y social de iniciar plantaciones a gran escala. Pero también hay grandes beneficiados como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, que generan más de la mitad del producto agropecuario regional, valorado en 122 mil millones de dólares, sobre una superficie explotada de 720 millones de hectáreas. En ese marco, la producción de alimentos en un subcontinente que siempre fue exportador neto de nutrientes, se ha convertido en un asunto estratégico, incluso en las relaciones geopolíticas» (1).

Finalmente la Región debe avanzar en procesos de integración que le permitan consolidar los notables éxitos macroeconómicos cosechados por la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos años, para que se traduzcan en una mejora palpable de las condiciones de vida de los más desfavorecidos. Eso requiere la implementación de políticas públicas de corrección de desigualdades y de redistribución de la renta y de las riquezas nacionales. La favorable coyuntura internacional, caracterizada por altos precios de materias primas y bajos costos de financiación, que junto a políticas públicas sensatas está detrás de la expansión económica de América Latina, debería ser aprovechada para acometer las reformas estructurales necesarias que permitan hacer sostenible el crecimiento, aún cuando el ciclo varíe.

(1) José Graziano da Silva, representante regional de FAO. *Prensa Agroinformacion.com*, 20 de mayo de 2008.

1.2. Crecimiento y pobreza

La Región evidencia una importante disminución de la pobreza y el hambre de forma continua desde 2002 en adelante, esto tras superar un retroceso a finales de la década de los 90, donde la tasa de pobreza total pasó de 43,5 por ciento en 1997 a un 44 por ciento en 2002. En el último año analizado (2006) salieron de la pobreza 15 millones de personas, y 10 millones dejaron de ser indigentes. En términos porcentuales, la pobreza total bajó 3,3 por ciento respecto de 2005, mientras que la proporción de indigencia descendió dos puntos porcentuales.

Actualmente, y a pesar de las buenas condiciones de crecimiento registradas por la Región durante estos últimos cuatro años (alcanzando 3,3 por ciento de crecimiento anual promedio, como ya se mostró), existen 194 millones de pobres, que equivalen al 36,5 por ciento de la población regional, y el 13,4 por ciento de ellos se encuentra en condiciones de extrema pobreza. Pese a la mejora, la Región aún no logra acercarse a las cifras de 1980, cuando el número de pobres ascendía a 136 millones de personas, de las cuales 62 millones eran indigentes.

Producto de estos avances, la Región se encuentra positivamente encaminada en su compromiso de disminuir a la mitad para el año 2015 la pobreza extrema vigente en 1990, de acuerdo a la meta señalada en el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM). A la fecha, cuando ha transcurrido dos tercios del tiempo para cumplir el primer Objetivo, América Latina muestra un avance de 87 por ciento. A pesar de esto, el desempeño de los países en la Región ha sido diverso. Hay un grupo de países que ya han alcanzado la meta como Brasil, Chile, Ecuador y México. Otro grupo presenta un avance mayor al promedio esperado: Colombia, El Salvador, Panamá, Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Al contrario, Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay no han superado la mitad de la meta, además de presentar un bajo margen de avance en la reducción de la pobreza rural.

Por otra parte, la Región continúa siendo la más desigual del planeta, con una elevada tasa de inequidad de la distribución del ingreso, agravada por una ineficiente estructura redistributiva de la riqueza; el decil más rico de la población se queda con el 36 por ciento del ingreso total, mientras que los cuatro deciles más pobres sólo reciben el 14 por ciento. Es decir, el ingreso medio por persona de los hogares más ricos es 19 veces mayor al ingreso medio del 40 por ciento de los hogares más pobres. Al observar el «Índice de Gini» que permite

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE 1980-2006 (*)

	Pobres (mill.)			Indigentes (mill.)			Pobres (%)			Indigentes (%)		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135,9	62,9	73	62,4	22,5	3,9	40,5	29,8	59,9	18,6	10,6	32,7
1990	202,2	121,7	78,5	93,4	45	48,4	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
1997	203,8	125,7	78,2	88,8	42,2	46,6	43,5	36,5	63	19	12,3	37,6
1999	211,4	134,2	77,2	89,4	43	46,4	43,8	37,1	63,7	18,5	11,9	38,3
2002	221,4	146,7	74,8	97,4	51,6	45,8	44	38,4	61,8	19,4	13,5	37,9
2004	217,4	146,5	71	87,6	47,6	40	42	36,9	58,7	16,9	12	33,1
2005	209	137,9	71,1	81,1	41,8	39,3	39,8	34,1	58,8	15,4	10,3	32,5
2006	194,4	127,6	66,8	71,3	35,2	36,1	36,5	31,1	54,4	13,4	8,6	29,4

(*) El enfoque utilizado por CEPAL para estimar la pobreza consiste en clasificar como «pobre» a una persona si el ingreso per cápita de su hogar es inferior al valor de la «línea de pobreza», o monto mínimo necesario que permitiría a una persona satisfacer sus necesidades esenciales. Las líneas de pobreza se derivan a partir del cálculo del costo de una determinada canasta de bienes y servicios, empleando el método del «costo de las necesidades básicas». Siempre que se dispone de los antecedentes necesarios, en cada país y zona geográfica se estimó el costo de una canasta básica de alimentos, que cubre las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos, sus precios relativos, así como sus diferencias entre áreas metropolitanas, demás zonas urbanas y zonas rurales. A este valor, la «línea de indigencia», se agregó el monto requerido por los hogares para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimentarias, y así calcular el valor total de la línea de pobreza. Para ello, se multiplica la línea de indigencia por un factor constante, 2 para las zonas urbanas y 1,75 para las rurales.

Fuente: Panorama Social de América Latina 2007 - CEPAL.

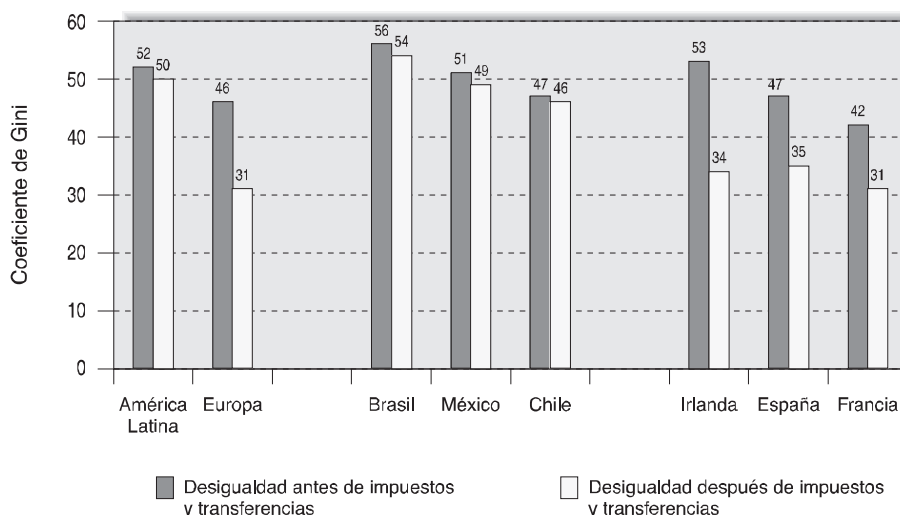
medir la desigualdad en la distribución del ingreso y el consumo, según datos del Banco Mundial, desde la década de los setenta hasta los noventa, la desigualdad en América Latina y el Caribe fue superior en 10 puntos respecto de Asia; en 17,5 puntos respecto de los 30 países de la OCDE y en 20,4 puntos respecto de Europa oriental. Lo anterior se traduce, por ejemplo, en que la inequidad en el país menos desigual de la región (Uruguay) es superior respecto al país más desigual de Europa oriental y los países industrializados.

A pesar que la realidad es diversa en cada uno de los países, el nivel de la desigualdad en la Región se ha mantenido casi sin cambios, aunque países como Brasil, México y Chile presentaron en los últimos años una leve disminución en las cifras nacionales. Lo anterior se explica, entre otras causas, por un elevado y persistente perfil de desigualdad en el acceso a la propiedad de la tierra, fuente innegable de persistencia de desigualdad en la Región. Otro factor importante es una política fiscal que tiene un impacto muy débil sobre la redistribución de los ingresos, como se puede ver en el gráfico 3. Eso

se explica por el alto peso que tienen los impuestos indirectos específicamente sobre el consumo (como el IVA –impuesto de valor agregado–), en relación a los impuestos directos sobre el ingreso y la propiedad. América Latina en 2003 poseía una carga tributaria promedio de 17,5 por ciento del PIB (3 por ciento seguridad social, 9,7 por ciento indirecta y 4,7 por ciento directa) mientras la Unión Europea alcanzaba el 40,6 por ciento (11,4 por ciento seguridad social, 12,7 por ciento indirecta y 16,5 por ciento carga directa) como se aprecia en el gráfico 4. Muchos de los países de la Región no tienen impuestos sobre la propiedad, como es el caso de Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay y Perú (2). Esto se expresa claramente al observar el ingresos promedio de tributos sobre la propiedad de los Gobiernos Centrales de América Latina, en el 2002 alcanzo sólo el 0,84 por ciento de la recaudación PIB. La fuente de ingresos fiscales difiere de un país a otro, en varios de ellos los ingresos tributarios constituyen prácticamente la única fuente de ingresos de los gobiernos (CEPAL 2006).

Gráfico 3

Redistribución de riquezas después de impuestos y transferencias



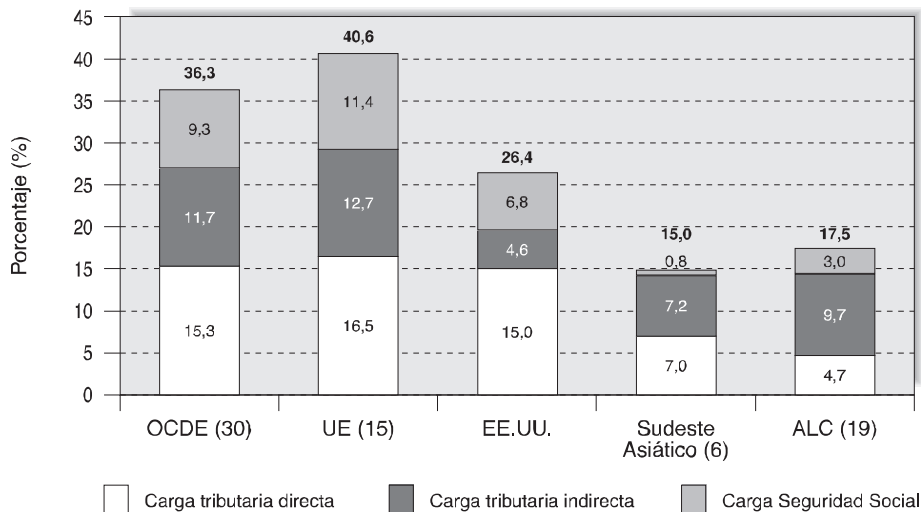
Fuente: OCDE, "Perspectivas Económicas de América Latina 2008".

(2) CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro*, Santiago, Naciones Unidas.

Esta situación se aprecia en forma clara, por ejemplo, en el sistema tributario de Brasil, donde quienes ganan hasta dos salarios mínimos pagan 49 por ciento de sus ingresos en impuestos, pero quienes obtienen sobre treinta apenas lo hacen en 26 por ciento. Si esta situación se compara con otros países, existe un exceso de tributo en consumo y bajo tributo al patrimonio y la renta.

Gráfico 4

Comparaciones internacionales de la carga tributaria
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Naciones Unidas, 2006: "La protección social de cara al futuro".

1.3. Avances y retrocesos en el combate al hambre

Cifras preliminares de la FAO estiman que, al año 2004, la población mundial que padece hambre asciende a aproximadamente 860 millones de personas, de las cuales la gran mayoría se encuentra en los países en desarrollo (830 millones). Hasta el momento, el África subsahariana es la región con mayor prevalencia de la subnutrición: una de cada tres personas está privada de acceso a una alimentación suficiente (FAO, 2006). Por otro lado, si bien América Latina y el Caribe ha logrado avances importantes desde el período 1990-1992, aún queda un largo camino por recorrer hacia el cumplimiento de las Metas del Milenio, y especialmente hacia la meta

establecida en la Cumbre Mundial de la Alimentación, hechos en los que se profundizará a continuación.

Según las últimas cifras, la Región produce alrededor de 30 por ciento más alimentos de los que se necesitarían para alimentar a todos sus habitantes, *sin embargo, el problema del hambre aún persiste, afectando a aproximadamente 52 millones de personas –de las cuales 9 millones son niños menores de 5 años–*. Estas cifras confirman que el hambre no es en primera instancia un problema de producción u oferta sino que está relacionado sobretodo con los ingresos. Para los campesinos, el acceso a alimentos está determinado en gran medida por el precio que obtienen por sus productos. La FAO calcula que a *nivel mundial se dispone de suficientes recursos naturales y capacidades para garantizar la seguridad alimentaria de 12 mil millones de personas, sin embargo ahí no se encuentra el problema. El hambre es en gran medida consecuencia de causas estructurales.*

La Región en su conjunto registra un progreso en los indicadores de seguimiento relacionados con el hambre, pues tanto la subnutrición como la desnutrición global (ambos indicadores de referencia para los ODM) y la desnutrición crónica infantil han mejorado. Sin embargo, esta cifra global esconde enormes diferencias individuales, fiel reflejo de las desigualdades sociales y económicas entre países y al interior de ellos. En este sentido, hay países que han mejorado notablemente en los tres indicadores anteriormente mencionados, mientras que existe otro grupo de países que han empeorado. En términos generales, los países de la región mejoraron fuertemente durante los 70 y 80 (con la excepción de Haití), pero a partir de los 90 se redujo el ritmo de progreso y en varios casos incluso se ha visto un retroceso (especialmente en varios países de Centroamérica). Perú, Chile, Brasil y Cuba, en cambio, muestran notables progresos en los últimos años.

En los últimos quince años, América Latina y el Caribe redujo en 7 millones (3 por ciento) el número de personas subnutridas, pasando del 13 por ciento en 1990 al 10 por ciento en 2004, aproximándose como Región al cumplimiento del primer Objetivo del Milenio (6,7 por ciento de subnutrición para el 2015). Sin embargo, el compromiso adquirido por todos los países de la región durante la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) en 1996, de reducir a la mitad el número de personas hambrientas, se encuentra todavía bastante lejos: si las tendencias actuales de reducción de subnutrición y de crecimiento poblacional se mantienen, para el 2015 se espera tener en América Latina y el Caribe cerca de 41 millones de subnutridos, y el objetivo fijado durante la CMA era de 30 millones.

Cuadro 2

MAGNITUD DE LA SUBNUTRICIÓN EN PAÍSES EN DESARROLLO Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Región/País	1990-1992		2002-2004 (*)	
	Población (millones)	%	Población (millones)	%
PAÍSES EN DESARROLLO	823,1	20,0	830,0	17,0
AMÉRICA LATINA Y CARIBE	59,4	13,0	52,1	10,0
América del Norte (México)	4,6	5,0	5,3	5,0
América Central	5,0	17,0	7,5	19,0
Caribe	7,7	27,0	6,8	21,0
América del Sur	42,0	14,0	32,5	9,0

Fuente: Food Security Statistics FAO 2007. Cifras preliminares para 2002-2004.

Existen países (y subregiones) en los que se han hecho pocos o nulos progresos en la reducción de la subnutrición, entre los que destacan algunos de América Central. En este sentido, la mayor incidencia del hambre y la desnutrición se encuentra en las áreas rurales (3), especialmente en las zonas montañosas y marginales de Centroamérica y en la zona andina, afectando principalmente a los segmentos más vulnerables (niños, mujeres y ancianos) de los grupos indígenas y afrodescendientes (León *et al.*, 2004).

La insuficiencia permanente de alimentos en cantidad y calidad adecuadas para satisfacer las necesidades energéticas de toda la población es patente sólo en Haití, donde la falta de acceso encuentra su manifestación más grave en la desnutrición infantil. De las dos formas que asume –el bajo peso y menor talla con respecto a la edad–, el retardo del crecimiento es particularmente importante en los países de la Región, debido tanto a su mayor incidencia como a la irreversibilidad de sus efectos negativos sobre el desarrollo de los individuos y de la sociedad.

Sin embargo, dada el alza de precios de los alimentos que se ha comentado en la primera parte de este artículo, nos encontramos ante la amenaza de revertir todos los avances en materia de erradicación de la pobreza y seguridad alimentaria. De acuerdo al Secretario General de Naciones Unidas (Ban Ki-Moon, reunión anual del

(3) Aunque debido a la elevada tasa de urbanización de la Región en su conjunto, cada vez hay más personas hambrientas en las áreas urbanas, y en algunos países las cifras de subnutridos y desnutridos de áreas urbanas han sobrepasado ya a las de áreas rurales.

G8) la pobreza ha aumentado en 100 millones de personas en todo el mundo, las cuales cayeron bajo la línea de pobreza. Según el Secretario de la ONU, actualmente se están enfrentando tres crisis simultaneas e integradas: de alimentos, cambio climático y de desarrollo, para lo cual se necesitan también soluciones integradas.

Por su parte, la FAO indicó que el número de personas que padecen hambre aumentó en unos 50 millones durante el 2007, como resultado de los elevados precios de los alimentos y la energía. Asimismo, la CEPAL estima que las personas indigentes en la Región podrían aumentar en casi 15 millones.

Factores claves para mantener los avances de la erradicación de la pobreza logrados a la fecha pasan por aumentar la producción alimentaria mundial, una fuerte alza del porcentaje de inversión en investigación agrícola en los países en desarrollo, y crear capacidades institucionales para garantizar la sostenibilidad del desarrollo agrícola, entre otros.

2. CRECIMIENTO DEL SECTOR AGRÍCOLA

De acuerdo al reciente informe del Banco Mundial (4) sobre el desarrollo de la agricultura, el sector agrícola contribuye con un valor cercano al 7 por ciento al crecimiento nacional en los países de América Latina y el Caribe. La CEPAL, por su parte, en el estudio «*Agricultura, desarrollo rural, tierra, sequía y desertificación: resultados, tendencias y desafíos para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe*», menciona que una de las explicaciones de este dinamismo en el sector agrícola puede atribuirse a la expansión de algunas actividades productivas orientadas a los mercados externos y a los segmentos de mayores ingresos de los mercados internos. Se trataría de la ganadería vacuna, el cultivo de soja, la caña de azúcar para consumo humano y cada vez más para la producción de biocombustibles y, en un segundo plano, de las frutas de zonas templadas y tropicales.

Por su parte, el Banco Mundial atribuye este dinamismo a varios subsectores agrícolas que mantuvieron una ventaja en los mercados externos y un importante crecimiento, por ejemplo, la soja en los países del Cono Sur, los biocombustibles en Brasil, las frutas, el salmón y los berries en Chile, las hortalizas en Guatemala y en Perú, las flores ornamentales en Colombia y Ecuador, y el banano en Ecuador.

(4) Ver Banco Mundial (2007). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008. Agricultura para el Desarrollo. Panorama General*. Washington DC.

Como consecuencia de estos antecedentes, un porcentaje importante de las empresas agrícolas y el sector de los servicios de alimentos han evidenciado una fuerte participación en los PIB nacionales. Si a esto se suma la incorporación de tecnologías, acceso a mercados globales y una mayor presencia en servicios financieros, en la actualidad las empresas agrícolas presentan consolidados encadenamientos hacia adelante.

Este contexto latinoamericano refuerza la idea que el sector agrícola continúa siendo una actividad relevante como impulsora del crecimiento interno de los países en la Región, sobre todo de países con niveles importantes de territorios rurales, aun en desarrollo y que han logrado avanzar en la consolidación de cadenas de valor agrícolas.

Estas variables de análisis hacen que la importancia de la agricultura sea distinta dependiendo de los países, donde se pueden encontrar casos de un grupo de países como Guayana, Guatemala, Belice, entre otros, con una importancia en el PIB de entre 34 por ciento y 17 por ciento y otro grupo de países como Chile, Cuba, Argentina que presentan cifras entre 6 por ciento y 0,7 por ciento.

Por otra parte, el Banco Mundial indica que en los países agrícolas, esta actividad es responsable del 29 por ciento del PIB y emplea al 65 por ciento de la fuerza laboral.

En este sentido, un análisis de las cifras anteriores muestra que la importancia que ha tenido la agricultura en la economía de los países ha sido estable, y que su disminución es posible catalogarla como menor, al observar que el valor agregado de la agricultura entre 1990 y 2005, sólo disminuyó en 0,2 punto porcentuales (ver gráfico 5).

Por otra parte, cuando la CEPAL (5) ofrece un panorama sobre las grandes tendencias que se observan en la actualidad en la agricultura de América Latina y el Caribe, señala que:

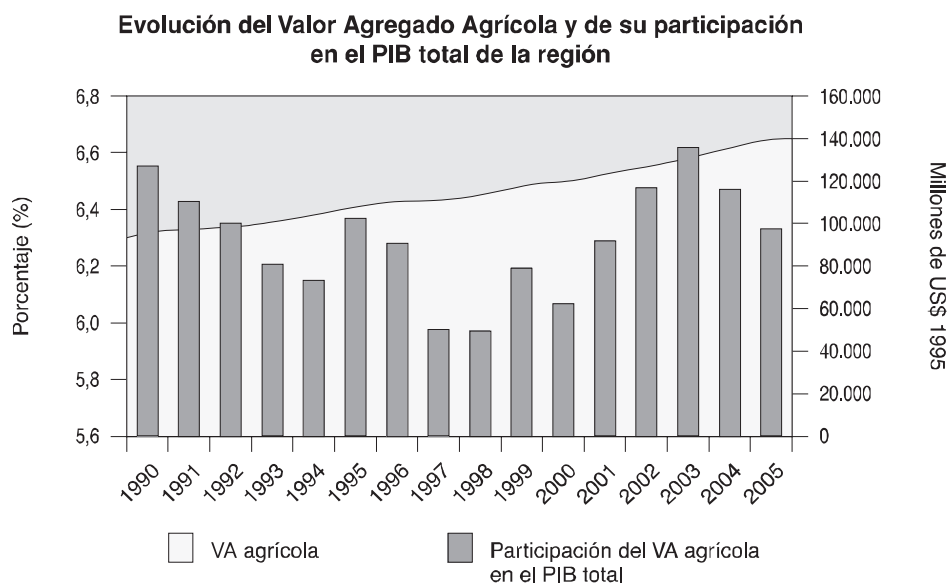
- a) el aporte sectorial al conjunto de la economía se consolidó en torno del 8 por ciento, con situaciones muy diversas entre países;
- b) el sector tuvo un desempeño bastante satisfactorio, que se perfila con mayor intensidad y claridad desde el 2000 en adelante. Este buen comportamiento se concentra en el crecimiento vigoroso de un pequeño grupo de productos, dinamizados por mercados externos no necesariamente sujetos a acuerdos de libre comercio, sean destinos tradicionales o nuevos países consumidores;

(5) CEPAL (2005). *Panorama 2005. «El Nuevo Patrón de Desarrollo de la Agricultura en América Latina y el Caribe»*.

- c) en los años 90 este desempeño fue contracíclico. Ello se debe a factores entre los que destacan la distinta velocidad de respuesta de actividades vinculadas a procesos biológicos, factores climáticos y la presencia significativa de unidades productivas sólo parcialmente vinculadas a los mercados;
- d) una parte de la agricultura ha experimentado un proceso de modernización que resultó en niveles de eficiencia situados en la frontera internacional, en algunos casos a partir de capacidades locales y, en gran medida, de la incorporación de tecnologías foráneas;
- e) las tasas de pobreza e indigencia rural siguen siendo más altas que las urbanas, a pesar de las importantes migraciones de pobres rurales a las periferias de las ciudades (6).

Los hechos anteriores y su persistencia sugieren la prevalencia de una modalidad de desarrollo modernizante, pero con exclusión, dinamizado por un pequeño grupo de productos vinculados a mercados no tradicionales de alto crecimiento.

Gráfico 5



Fuente: Indicadores para el seguimiento del Plan Agro 2015, sobre la base de División de Estadística y Proyecciones Económicas - CEPAL (2007). CEPALSTAT: Estadísticas de América Latina y el Caribe.

(6) Para mayores antecedentes y análisis de este concepto ver: Berdegué, J. A.; Reardon, T. y Escobar, G. (2000): Empleo e ingreso rurales no agrícolas en América Latina y el Caribe.

Se trata de productos de bajo grado de elaboración, pero de alto contenido tecnológico, producidos por empresas modernas asociadas a proveedores de servicios técnicos especializados, insertados en complejas cadenas de producción y distribución.

En otras palabras, se plantea una tendencia hacia un desarrollo que presenta un patrón dual, característica que tiene antecedentes históricos en las zonas rurales en la Región, lo que ha sido reiteradamente destacado por investigaciones académicas (7).

Esta situación es una muestra más de una faceta de esta dualidad histórica que se está arraigando cada vez más como dimensión estructural de las áreas rurales latinoamericanas. Este proceso muestra la transformación de muchas regiones, donde surgen grandes empresas comerciales agrícolas modernas bajo la forma de complejos agroindustriales crecientemente ligadas a los mercados económicos globales.

Lo anterior se organiza a través de procesos productivos muy dinámicos con un esfuerzo permanente por alcanzar crecientes niveles de eficacia y productividad. Esta realidad emerge en entornos rurales donde existe una agricultura familiar significativa y una población asalariada rural sin tierras, donde predomina la pobreza, los cuales no reciben ayuda social y no cuentan con políticas públicas específicamente dirigidas a ellos. En dichas zonas se encuentran las áreas rurales que concentran la mayor pobreza y marginalidad social en Latinoamérica.

En el pasado, esta dualidad provocó inequidades sociales, formas de dominación política y explotación laboral. En la actualidad se observa una nueva forma de dualidad donde la agricultura está creciendo y produce una riqueza generada en manos de aquellos sectores agrícolas modernizados.

Además, hoy existe un contexto muy diferente, en el cual la institucionalidad pública ha cambiado radicalmente y las políticas públicas hacia el mundo rural se han vuelto menos activas, si es que no se han desmantelado las agendas gubernamentales destinadas al desarrollo rural.

(7) Para esquemas interpretativos basados en patrones de desarrollo agrario dual ver los estudios CIDA realizados en la decena del 60 en la mayoría de los países de América Latina, donde se describe el funcionamiento del complejo latifundio-minifundio. También se puede ver: Duncan, Kenneth y Rutledge, Ian (1977): «Land and Labour in Latin America. Essays on the Development of Agrarian Capitalism in the Nineteenth and Twentieth Centuries». Cambridge: Cambridge University Press. Para una interpretación reciente ver: Spoor, M. (2001): «Incidencia de dos décadas de ajustes en el desarrollo agrícola de América Latina y el Caribe». CEPAL Santiago: Serie Reformas Económicas, 56.

Lo anterior ha producido una serie de impactos demográficos y sociales en el medio rural de América Latina. Tanto es así, que la población rural pasó de 43,5 por ciento en 1970 a tan sólo el 22,2 por ciento en el año 2005. Este proceso fue más intenso en países como Bolivia (de 64 por ciento a 35 por ciento); Brasil (47 por ciento a 16 por ciento) y Venezuela (28 por ciento a 7 por ciento), sin embargo, algunos países de Centroamérica han logrado limitar este impacto, como el caso de Guatemala con una disminución de 15 por ciento.

Como resultado de estos procesos de transformación de las zonas rurales, están emergiendo muchas preguntas desafiantes en los países latinoamericanos. Un aspecto crucial, por ejemplo, *es responder si todavía hay un espacio a largo plazo para la viabilidad social y económica de pequeños predios de cultivos con mano de obra familiar; por lo general poco especializada*. En este contexto, el hecho de asegurar el acceso a una porción de tierra ya no es una condición suficiente para la subsistencia de una familia pobre. Por otra parte, plantear que estas familias producirán principalmente para su autoconsumo es una alternativa política cada vez más cuestionada en Latinoamérica.

La FAO, en su estudio reciente sobre políticas para la agricultura familiar (Soto Baquero *et al.*, 2007) –realizado en seis países de la Región– indica que la agricultura familiar ofrece empleo a aproximadamente dos de cada tres agricultores de la Región. En este contexto, no es exagerado afirmar que al menos 100 millones de personas en Latinoamérica dependen de este sector.

Asimismo, los resultados de este estudio comparado estiman que el número total de explotaciones de agricultura familiar representa entre el 30 por ciento y el 60 por ciento de la superficie agropecuaria y forestal. La agricultura familiar como actividad del medio rural presenta una gran heterogeneidad de escala y estructura, por lo tanto la complejidad para definir una causa del problema que afecta a esta actividad es mayor. Sin embargo, en todos los países seleccionados por el estudio, se evidencia que *más que un problema de empleo se enfrenta actualmente un problema de bajos ingresos asociados a una reducida productividad*.

Además, se plantea la hipótesis de que el actual modelo de desarrollo agrícola que se observa en el sector moderno y dinámico no se basa en la capacidad de acumulación que se encuentra en la fase de producción primaria (agropecuaria), sino en los encadenamientos productivos y de servicios que le agregan valor a dicha producción, muy vinculada a mercados de productos complejos.

Por otra parte, el rezago que muestra el sector tradicional y estancado –compuesto mayoritariamente por el sector de la agricultura familiar– tampoco encuentra condiciones de acumulación, ya que además de sus volúmenes de producción reducidos, generalmente no tiene condiciones de agregar valor, ni tiene acceso a estos mercados complejos. En estas circunstancias, las personas que trabajan en dicho sector deben recurrir a empleos no agrícolas que se ofrecen en áreas rurales. Los asalariados que viven en áreas rurales también se integran en este mercado de trabajo rural para complementar los ingresos que obtienen en el sector dinámico arriba descrito.

3. NUEVA RURALIDAD, DESARROLLO RURAL Y ACCESO A RECURSOS

El tema nueva ruralidad tiene un amplio desarrollo en América Latina y en la Unión Europea (8). Una de las características que se destaca sobre esta realidad es superar la tradicional identificación entre «lo rural» y la actividad agropecuaria, y se plantea con fuerza el tema de la multiactividad en las áreas rurales. Trabajos pioneros en este tema destacan desde hace varias décadas su importancia para los hogares rurales de América Latina y el Caribe como se manifiesta en los trabajos de Klein (1992) y Julio A. Berdegú (2001) (9). Estos autores demostraron que, al inicio del nuevo siglo, el 55 por ciento del empleo rural correspondía a empleos no agrícolas, y este mismo empleo suponía por entre un 65 y 90 por ciento del empleo rural entre las mujeres. En relación al ingreso, el empleo rural no agrícola aporta el 70 por ciento del total de los ingresos de los hogares rurales latinoamericanos.

En los años ochenta y noventa, hubo cambios profundos en las zonas rurales de América Latina, a saber, ajuste estructural, liberalización del comercio, rápido crecimiento de los pueblos rurales y ciudades intermedias, y cambios en la infraestructura y tecnología. Además, los primeros trabajos se centraron en los datos de empleo de censos ocupacionales, pero no revisaron los datos de ingreso de las encuestas de hogares. Por ende, una actualización de conocimientos sobre

(8) Existe una vasta bibliografía sobre la emergencia de una nueva ruralidad. Ver entre otros: Campanhola, C. y Graziano da Silva, J. (editores). *O Novo Rural Brasileiro-Novas Ruralidades e Urbanização*. Brasília: EMBRAPA, 2004. volúmenes 1 al 7. ISBN: 85-7383-242-8. www.eco.unicamp.br/publicaciones; Sergio Gómez E. *La Nueva Ruralidad. ¿Qué tan nueva?* Ediciones LOM, Santiago, 2002; IICA. *Nueva Ruralidad. El Desarrollo Rural Sostenible en el Marco de una Nueva Lectura de la Ruralidad*. Serie: Documentos Conceptuales. Ciudad de Panamá, marzo 2000.

(9) Thomas Reardon y Julio A. Berdegú (2001): «Rural non-farm employment and incomes in Latin America: Overview and policy implications». *World Development*, 29 (3): 395-409.

las actividades rurales no agrícolas debe considerar datos sobre el empleo rural no agrícola (ERNA).

Para avalar la pertinencia de este tema, vale la pena comentar una reciente declaración que bajo el título «Liderando la Revalorización de las Sociedades y Territorios Rurales con un Sentido de Justicia Social» (10) fue recientemente suscrita por un conjunto de autoridades políticas nacionales intermedias (11), que luego de constatar la emergencia de una «nueva ruralidad» en la Región, plantean un conjunto de principios y de criterios que se deben considerar para alcanzar un desarrollo rural con crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental en los territorios rurales de América Latina.

En la Declaración se plantea la necesidad de considerar las recientes transformaciones que han experimentado las sociedades y los territorios rurales que permite afirmar que América Latina se encuentra efectivamente en presencia de una «nueva ruralidad», sustantivamente diferente a la observada en décadas anteriores. Uno de los principales problemas que se observan es el desfase entre la nueva ruralidad y el contenido de las políticas públicas, que continúan inspiradas por la realidad vigente en el siglo pasado.

A su vez destacan que los procesos de democratización, de descentralización y de participación ciudadana, han estimulado un fuerte desarrollo del capital social rural. En los últimos 15 ó 20 años, han emergido nuevos actores sociales que expresan los intereses y objetivos de los pueblos originarios, de las mujeres rurales y de los ciudadanos preocupados por el medio ambiente. Por su parte, las organizaciones económicas y vecinales o comunitarias, los consejos locales o municipales de diversa naturaleza, las plataformas de concertación entre diferentes actores sociales, y los diversos tipos de espacios de diálogo y cooperación pública-privada, son activos de extraordinaria importancia en la construcción de coaliciones sociales innovadoras que impulsen nuevas estrategias de desarrollo territorial. Los movimientos sociales y las estrategias de acción colectiva en el sector rural, apuntan no sólo al mejoramiento de las condiciones materiales de vida, sino también a la modificación de las relaciones de poder, a la profundización de la democracia y a la expansión de la ciudadanía.

(10) «Liderando la revalorización de las sociedades y territorios rurales con un sentido de justicia social», conocida como Declaración de Santiago. 12 de mayo de 2008. Reunión convocada por la Oficina Regional de la FAO y RIMISP.

(11) Se reunieron gobernadores, intendentes, prefectos y presidentes regionales de 8 países de América Latina.

Además, la Declaración de Santiago señala que se puede observar que la economía rural se ha diversificado como resultado de los procesos de apertura y globalización, y de las propias dinámicas endógenas del mundo rural. También se identifica el surgimiento de nuevas oportunidades de generación de empleo y bienestar en las zonas rurales, estimuladas por nuevas demandas y preferencias de los habitantes y consumidores urbanos por productos limpios y diferenciados, servicios ambientales, recreación y paisaje, cultura, tradición y sentido de pertenencia. La ampliación de la economía rural más allá de lo agrícola y el surgimiento de demandas por nuevos bienes y servicios rurales, dan sentido a estrategias de vida diversificadas de los hogares rurales, lo que ayuda a la superación de la pobreza y de la desigualdad.

A su vez, se reconoce que la actividad agropecuaria se transforma rápidamente bajo la presión de la mayor competencia derivada de la apertura de mercados, de las nuevas demandas de nuestros propios consumidores urbanos, de las tecnologías y de formas de organización de la producción y de coordinación vertical impulsadas por el explosivo crecimiento de los supermercados como actores dominantes de los sistemas agroalimentarios. El desafío consiste en que las oportunidades de participar en este dinamismo lleguen a un mayor porcentaje de los territorios y de las unidades productivas que se ubican en el medio rural, especialmente al mundo campesino, a la agricultura familiar y a la pequeña y mediana agroindustria.

4. NUEVA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Lo anteriormente planteado, ha generado una serie de discusiones y preguntas respecto al impacto del crecimiento en el sector agrícola y la erradicación de la pobreza en especial de los sectores rurales. De esta forma surge una nueva agenda de investigación bajo la elaboración de un proyecto regional «Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural» de la Oficina Regional de FAO para América Latina y El Caribe, que apunta a la reinterpretación de las tendencias del crecimiento agrícola en algunos países que representen las diversas realidades agrícolas y rurales de la Región. Esta investigación se centra en cuatro amplios aspectos investigativos: tendencias del desarrollo agrícola; perspectiva del desarrollo territorial; cambios institucionales y su impacto en la pobreza rural; y nueva agenda para la investigación.

El proyecto debe tratar de analizar las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son las principales tendencias en el desarrollo agrario en tiempos recientes?

El énfasis de este tema está en una evaluación crítica de las pautas del desarrollo agrario en el período posterior a las políticas de reestructuración, seguido por las usuales recetas de los años noventa, es decir los últimos 15-20 años, con un énfasis especial en los últimos diez. Se requiere una evaluación rigurosa de los principales cambios en las estructuras económicas que afectan el desarrollo agrícola y las áreas rurales en general; también, los procesos sociales relacionados que han reconfigurado los escenarios rurales en el mismo período. Esta parte, en resumen, delinea los diferentes «contextos» bajo un claro conjunto de cambios esenciales en los últimos años y llama la atención sobre sus consiguientes impactos sobre la estructura de la tierra, la reconfiguración económica y los nuevos procesos sociales que derivaron y/o están asociados a esta pauta de un cambiante paisaje de las áreas rurales.

2. ¿Cuáles son los cambios en los escenarios institucionales en lo relativo a las áreas rurales? ¿Hay una nueva forma lógica de gobernabilidad en el país concerniente?

El enfoque debe estar en las políticas y la gobernabilidad rural. ¿Cómo fue su base principal antes y cómo cambiaron con el tiempo? Si es que hay alguna dirección clara, ¿es posible discernirla? ¿Quiénes son los actores principales del desarrollo rural? ¿Cómo fueron y son negociadas las políticas para el desarrollo agrícola? ¿Cómo los procesos de descentralización afectaron los servicios públicos y la intervención gubernamental en el desarrollo agrícola y rural? ¿Es posible (y cómo) construir procesos institucionales, políticos y estratégicos a través de las escalas globales y locales que permitan diferentes vías de desarrollo rural, favoreciendo a una gran mayoría en áreas rurales?

3. ¿Qué perspectivas hay para que el desarrollo rural favorezca a las grandes mayorías de las áreas rurales?

Encarado por esta nueva dualidad de un sector agrícola próspero asociado con la persistente pobreza rural, cuadro que es agravado por intervenciones gubernamentales ineficaces dentro de un panorama político mucho más complejo que nació después del florecimiento de procesos de democratización, ¿cuáles son los espacios que quedan para la mayoría de aquellos que todavía están trabajando en las áreas rurales? El enfoque aquí está cifrado entonces en una nueva generación de políticas para el desarrollo rural.

Hay varios intentos de diseñar e implementar nuevas políticas bajo los desafíos de nuevos patrones de desarrollo agrario en

Latinoamérica. Por ejemplo, 19 países de la Región tienen programas de transferencia de ingresos condicionados, bajo diferentes formas de transferencia, anclados a condiciones que deben ser aceptadas por los beneficiarios. Sin embargo, la mayoría de los programas no están ligados a políticas que apunten al desarrollo rural como una estrategia concertada para revitalizar aquellas áreas. Por ejemplo, una política crucial para revertir parte de esas tendencias es diseñar esquemas de crédito favorables a las familias más jóvenes o individuos que deseen permanecer en las áreas rurales y desarrollar su profesión como campesinos. Usualmente son trabajadores sin tierras, y se deben implementar políticas específicas para asegurar el acceso a la tierra de estos potenciales campesinos. Nuevamente, vale la pena analizar la reciente experiencia brasileña para estimular el debate acerca de esta iniciativa.

4.1. Consideraciones finales

En esta parte final interesa resaltar dos hechos: por un lado, se puede constatar que se ha analizado la persistencia de antiguos problemas y situaciones, conocidas y compartidas desde hace un largo tiempo; por otra, se puede destacar que ha existido un significativo avance en la conceptualización sobre el tipo de estrategias y de políticas públicas que se podrían aplicar para avanzar en la solución de dichos problemas.

El gran problema pendiente es diseñar e implementar una institucionalidad pública y privada, capaz de llevar a cabo las políticas económicas y sociales que se estiman pertinentes para lograr, en definitiva, un desarrollo agrícola más sustentable.

4.1.1. *Persistencia de la pobreza*

El hecho que se ha constatado y que ha sido progresiva y complejamente conceptualizado, señala que la situación de pobreza se observa en amplias mayorías de la población de América Latina, a pesar de los ciclos de crecimiento económico que se pueden observar. Más bien, sobre el particular se puede afirmar que el tema de la desigualdad ya casi forma parte del escenario natural de América Latina.

Hasta hace algunos años, se suponía que cada Estado Nación actuaba o debía actuar como garante del ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Luego, con el proceso de globalización en marcha en el caso de los países desarrollados, los Estados y los procesos de integración regionales han perdido esa categoría de garantes universales

al aparecer bolsones de pobreza, muchas veces ligados a procesos de migración de países de menor desarrollo. A su vez, los países del Sur, especialmente América Latina, mantienen su condición de pobreza, con la novedad de que las brechas de diferencia en los ingresos se vuelven cada vez mayores.

4.1.2. *Avances en la conceptualización del tema*

En forma paralela a la persistencia de la pobreza, se puede apreciar un avance sustantivo en el desarrollo conceptual sobre esta condición y la elaboración de estrategias y políticas destinadas a la superación de este fenómeno.

En efecto, el desarrollo parcial de temas como el funcionamiento más transparente de los mercados, el ejercicio efectivo de los derechos humanos en un sentido amplio –incluyendo el derecho a la alimentación–, la superación de las condiciones precarias del trabajo a través del concepto del «trabajo decente», y la urgente necesidad de considerar las variables medioambientales como condición para avanzar hacia un desarrollo sustentable, han tenido un desarrollo conceptual y han alcanzado grados de consenso que no tienen precedentes en las décadas anteriores.

A su vez, también se ha avanzado en la integración de estos conceptos, en esfuerzos que quedan plasmados en reflexiones como las que se desarrollan en el London School of Economics and Political Science (12) o los Centros de Estudios Progressive Governance Network, un «think-tank» establecido el año 2000 por Bill Clinton y Tony Blair, o el Policy Network, que tiene el apoyo de Tony Blair, Gerard Schröder, Guliano Amato y Göran Persson. En estos centros académicos se han conceptualizado aspectos sobre la «nueva» desigualdad y el «nuevo igualitarismo» que estarían en la base de conceptos como Responsabilidad Social Corporativa y Empresarial.

En la actualidad, este tipo de ideas ya no sólo quedan restringidas a los países desarrollados, sino que, mediante la activa existencia de redes de intercambio y de la propia globalización de las empresas, llegan con bastante fluidez hacia nuestras sociedades. Es más, varios actores políticos y agentes económicos de América Latina tienen una destacada participación en la discusión y elaboración de estas nuevas concepciones.

(12) Ver por ejemplo: Anthony Giddens y Patrick Diamond (editores): *The New Egalitarianism*, 224 p. Polity Press. Cambridge, Reino Unido, 2005.

A la luz de estas reflexiones, se debe avanzar también en una nueva conceptualización de la reforma agraria (13) para la región. Al respecto parece necesario distinguir los procesos de reformas agrarias que se iniciaron en los años 60 del siglo pasado, de otros que se enfrentan en la actualidad, los cuales si bien comparten características similares, se desarrollan en un contexto económico, social y cultural extremadamente distinto.

De partida, es importante considerar que el tema de la reforma agraria no es un concepto terminado, agotado ni revelado por alguna fuente oficial e irrefutable. El manejo del concepto de manera integral, involucrando a actores y considerándolo dentro de un contexto de un desarrollo sustentable, a partir del acceso a activos, podría apoyar a los tomadores de decisiones a llevar a cabo reformas agrarias pensando en la dotación de tierras, pero también de capacidades y apoyo institucional.

El tema de la reforma agraria debe ser considerado como una construcción social de la realidad, vale decir, donde se produce un consenso sobre un tema en un espacio y tiempo determinados. Si bien las necesidades de acceso a tierra no han cambiado con el tiempo, las formas de demandarla y la aproximación a su distribución sí ha variado.

Por lo tanto, se puede plantear que existe una versión tradicional e histórica sobre la reforma que se llevó a cabo en el siglo XX en América Latina y, quizás, sea necesario construir otra adaptada a los tiempos del siglo XXI.

Las reformas agrarias del siglo XX en América Latina se plantearon algunos objetivos específicos: el fin del latifundio como estructura, por ser considerada arcaica, ineficiente en el uso de los recursos e injusta con la mayoría de la población rural. El objetivo específico de la reforma del siglo XX fue terminar con el latifundio y combatió así a una clase: los latifundistas.

Si se analizan las condiciones en que este proceso se llevó a cabo se deben destacar:

- Condiciones ampliamente favorables para su realización, tanto internas como externas. El apoyo político que tuvo la reforma fue significativo y en muchos casos –junto con el apoyo interno de cada uno de los países– se contó con un significativo apoyo exter-

(13) Antecedentes tomados de la Consulta de Expertos en reforma agraria en América Latina, organizada por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, 6 y 7 de diciembre de 2006.

no. El contenido de las políticas de la Alianza para el Progreso explícitamente contenía un apoyo hacia las reformas agrarias desde el gobierno de Washington.

- A su vez, existía un relativo consenso sobre el tipo de políticas centrales que se debían aplicar en cuanto a las expropiaciones y asignaciones de la tierra. También se planteaba el establecimiento de políticas complementarias, como las políticas de apoyo a través del crédito, la asistencia técnica y la comercialización.

En términos simbólicos este proceso arranca con el lema Zapatista, «la tierra para el que la trabaja con sus manos» y llega hasta la derogación del artículo 27 de la Constitución mexicana, que permite el libre mercado de la tierra en los ejidos y las comunidades creadas como resultado de la propia reforma agraria.

Si se busca una definición sobre el proceso de reforma agraria en Siglo XXI en América Latina, se podría plantear que se trata de un concepto que se encuentra en plena etapa de construcción, en desarrollo, y está referido a la modificación de la propiedad de recursos productivos para abatir la pobreza rural, contribuir a la seguridad alimentaria y al desarrollo sustentable de los países.

En cuanto a las condiciones para su realización, parece necesario avanzar en la búsqueda de objetivos socialmente valorados y consensuados por la sociedad en su conjunto, y además lograr algún grado de sintonía con el mundo globalizado. Para esto, las condiciones de las instituciones públicas también juegan un papel preponderante. Sin institucionalidad ni recursos, los procesos de reforma agraria, así como cualquier política pública, son imposibles de llevar a cabo.

Si se toman en cuenta los contenidos, habría que plantear programas diferenciados dada la alta heterogeneidad que tiene el mundo rural de América Latina, en los cuales habría que combinar programas de autosubsistencia con programas de apoyo a la agricultura familiar.

4.2. Un tema pendiente: la institucionalidad

Los dos temas que se han abordado hasta ahora se mantienen en la esfera de lo técnico. Pero falta reflexionar sobre las razones que explican que la situación se mantenga. Con ello llegamos al plano de la institucionalidad para viabilizar programas que puedan efectivamente abatir la pobreza, y este tema se sitúa en el área de la política.

Las instituciones sociales se refieren a las normas formalizadas, acuerdos informales y tradiciones que determinan el marco de la interacción de los actores sociales y estatales alrededor de cada

acción pública donde están en juego intereses y valores divergentes. Son las instituciones las que estructuran y dan cuerpo a la relación entre el Estado y la sociedad. La calidad institucional puede dar lugar a prácticas muy diferentes, y en su extremo caben posibilidades antagónicas y polares:

- como un entramado de reglas formales e informales facilitadoras de prácticas incluyentes y cooperativas, conducentes a articulaciones virtuosas en el largo plazo, a valores tales como la equidad, la eficiencia o la gobernabilidad democrática, y
- como un conjunto de normas, prácticas y tradiciones establecidas que dan lugar a interacciones donde priman los conflictos con resultados «suma cero», en los cuales los involucrados tienden a priorizar sus intereses inmediatos excluyendo a otros.

En definitiva, la institucionalidad determina el modo en que funciona la sociedad.

En el pasado, la institucionalidad fundamental se encontraba en el aparato del Estado, quién cumplía el rol de establecer las políticas públicas que aseguraban el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Paralelo al proceso de globalización se observa un progresivo desmantelamiento del aparato del Estado, el cual pierde la capacidad de garantizar tales derechos.

El mercado, por su parte, funciona sobre la base de los ciudadanos como participantes en él, sea consumidores o como proveedores, pero no se hace cargo de las condiciones para que ellos puedan acceder a la condición de tales.

A su vez, la sociedad civil, que tiene tradición y desarrollo en los países del Norte, jugando un rol importante incluso en la formulación y aplicación de las políticas públicas, en los países de América Latina se encuentra en condiciones embrionarias.

Si esta es la situación que prevalece en la Región, las posibilidades que puede tener una articulación pública-privada-sociedad civil, para hacerse cargo de las políticas que tienen como meta la superación de la pobreza, queda como una tarea pendiente.

Antes de finalizar vale recordar la propuesta recogida en la Declaración de Santiago, mencionada anteriormente,

«Los gobiernos provinciales, estatales, regionales o distritales, deben asumir un papel central en la formación e implementación de una nueva visión y de nuevas estrategias para el desarrollo rural latinoamericano. Sus socios naturales en esta tarea son los

gobiernos municipales. Gracias a la proximidad con los ciudadanos y con los actores sociales, es en estos niveles de gobierno donde son percibidas con mayor precisión tanto las potencialidades de un desarrollo inclusivo, como las limitaciones para su realización.

Todo lo anterior se resume en la idea de que el desarrollo rural latinoamericano en los albores del siglo XXI debe asumir un enfoque territorial que complemente, articule y potencie las políticas sectoriales».

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (2007): *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008. Agricultura para el Desarrollo. Panorama General*. Washington DC.
- BERDEGUÉ, J. A.; REARDON, T. y ESCOBAR, G. (2000): «Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina y el Caribe», documento presentado en la *Conferencia Development of the Rural Economy and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*, Nueva Orleans,
- CAMPANHOLA, C. y GRAZIANO DA SILVA, J. (editores) (2004): *O Novo Rural Brasileiro – Novas Ruralidades e Urbanização*. Brasília: EMBRAPA, Vol. 1 al 7. ISBN: 85-7383-242-8.
- CEPAL (2005): *Panorama 2005. El Nuevo Patrón de Desarrollo de la Agricultura en América Latina y el Caribe*. Santiago.
- CEPAL (2006): *La Protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*.
- CEPAL (2007): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007*.
- CEPAL (2008): *Notas de la CEPAL*. Número especial: ISSN 1564-4219.
- CEPAL; FAO RLC y PMA (2007): *Hambre y cohesión social en América Latina y el Caribe. Cómo revertir la relación entre inequidad y desnutrición*. Santiago.
- DUNCAN, K. y RUTLEDGE, I. (1977): *Land and Labour in Latin America. Essays on the Development of Agrarian Capitalism in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FAO y BANCO MUNDIAL (2003): *La Nueva Ruralidad en Europa y su interés para América Latina*, Roma.
- GIDDENS, A. y DIAMOND, P. (editores) (2005): *The New Egalitarianism*. Polity Press. Cambridge, Reino Unido.
- GÓMEZ, E. S. (2002): *La Nueva Ruralidad. ¿Qué tan nueva?* Ediciones LOM, Santiago.
- IICA (2000): *Nueva Ruralidad. El Desarrollo Rural Sostenible en el Marco de una Nueva Lectura de la Ruralidad*. Serie: Documentos Conceptuales. Ciudad de Panamá.
- KLEIN, E. (1992): «El empleo rural no agrícola en América Latina». *Documento de Trabajo*, 364. Programa Regional de Empleo para América Latina y El Caribe. Santiago, Chile.

- LEÓN, A.; MARTÍNEZ, R.; ESPÍNOLA, E. y SCHEJTMAN, A (2004): «Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá». *Serie Políticas Sociales*, 88. Acuerdo PMA-CEPAL. Santiago de Chile.
- OCDE (2008): *Perspectivas Económicas de América Latina 2008*. París.
- SOTO BAQUERO, F.; RODRÍGUEZ FAZZONE, M. y FALCONI, C. (editores) (2007): *Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Resumen Ejecutivo*. Organizaciones de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago.
- SPOOR, M. (2001): «Incidencia de dos décadas de ajustes en el desarrollo agrícola de América Latina y el Caribe. CEPAL Santiago: *Serie Reformas Económicas*, 56.
- REARDON, T. y BERDEGUÉ, J. A. (2001): «Rural non-farm employment and incomes in Latin America: Overview and policy implications». *World Development*, 29 (3): 395-409.
- WANDERLEY, M^a N. B. (2001): *A Ruralidade no Brasil Moderno. Por un pacto social pelo desenvolvimento rural*. En: ¿Una Nueva Ruralidad en América Latina? Norma Giarracca (compiladora). Colección Grupos de Trabajo de CLACSO. Grupo de Trabajo Desarrollo Rural. CLACSO, Buenos Aires.

RESUMEN

Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina

Este artículo discute la relación entre el crecimiento del sector silvoagropecuario y la persistencia de la pobreza rural en América Latina y sirve como marco de conjunto para el resto de los trabajos que se presentan en este ejemplar. Considera los avances y desafíos que la región mantiene vigente en sus aspectos económicos y sociales, y que se han desarrollado en un contexto de crecimiento sostenido durante cinco años. Se complementa esta visión con un análisis del aporte del sector agrícola a la superación de la pobreza rural en América Latina, planteando interrogantes sobre dicho impacto. La idea principal que propone este ensayo es la necesidad de continuar discutiendo temas ligados a la nueva ruralidad y al acceso a recursos, así como la urgente relevancia de la reconstrucción de una nueva institucionalidad, centrada no sólo en elementos técnicos sino situada en el área de la política y de tal forma que pueda efectivamente abatir la pobreza.

PALABRAS CLAVE: pobreza rural, boom agrícola, nueva ruralidad, acceso a recursos, reformas institucionales, América Latina.

SUMMARY

Agricultural boom and the persistence of the rural poverty in Latin America

This article discusses the relationship between the growth of the livestock and agricultural area and the persistence of the rural poverty in Latin America and serves as a joint -frame for the rest of the works appearing in this unit. It considers the advances and challenges that the Region maintains in force in its economic and social aspects, and that have been developed in a context of sustained growth during five years. This vision is complemented with an analysis of the contribution of the agricultural sector to the overcoming of the rural poverty in Latin America, raising interrogatives on this impact. The main idea that this essay proposes is the necessity to continue discussing issues related to the new rurality and to the access to resources, as well as the urgent relevance of the reconstruction of a new establishment, centered not only in technical elements but situated on the area of policy, in such a way that it can indeed lower poverty.

KEY WORDS: Rural poverty, agricultural boom, new rurality, access to resources, institutional reforms, Latin America.