

*El empleo rural no agrícola y los proyectos como política rural**

Alexander Schejtman**
Thomas Reardon

Introducción

El presente documento no tiene otra pretensión que la de abrir un espacio de discusión sobre los términos en que deben incorporarse las consideraciones sobre el empleo rural no agrícola en los diagnósticos y en el diseño de los programas y proyectos de desarrollo rural. Partimos por ello, con una breve referencia a lo que las investigaciones sobre el tema han revelado respecto a su importancia en las actividades e ingresos de las familias rurales.

Establecida la presencia del ERNA (empleo rural no agrícola), destacamos la importancia creciente que tienen los proyectos como expresión principal de las políticas de desarrollo rural posteriores a las reformas estructurales con la consiguiente reducción de recursos e instrumentos que constituían hasta un pasado reciente los mecanismos de intervención del Estado en el

* Presentado en el Seminario sobre “Desarrollo del Empleo Rural No Agrícola” BID-CEPAL-FAO-RIMISP, Santiago de Chile, 6-8 de septiembre 1999.

** Ambos son funcionarios de la FAO.

ámbito rural. Admitida la importancia instrumental de los proyectos pasamos a distinguir entre aquellos con objetivos acotados y los de espectro más amplio, de modo de diferenciar los términos en que las consideraciones sobre el ERNA deben incorporarse en uno y otro caso, desarrollando con mayor detalle los proyectos de transformación productiva del espacio rural y los de alivio de pobreza rural.

Examinadas en términos generales las alternativas de incorporación del ERNA en los proyectos, se procede a describir la forma en que algunos de sus componentes han sido, en el pasado, parte de estrategias exitosas de desarrollo rural y a delinear lo que podríamos considerar proyectos de desarrollo rural de “nueva generación”, que toman en cuenta lo que la investigación sobre el ERNA ha mostrado y lo que algunas experiencias de desarrollo rural exitosas sugieren, describiendo proyectos de reciente formulación o cambios de contenido de proyectos actualmente en desarrollo.

El ERNA: magnitud y significado

A nuestro entender, el primero de los trabajos destinados a examinar la magnitud y características del ERNA en América Latina es el elaborado por Klein (1992) para la OIT (PREALC), en el cual se muestra que, en los ochenta y en casi todos los países, dicho empleo habría crecido a ritmos significativamente mayores que el propiamente agrícola; en efecto, mientras este último lo hiciera a 0.8% anual, el primero habría crecido a 3.4 con una composición similar a la del mercado de trabajo urbano no agrícola, en cuanto a la importancia relativa de cada sector de actividad, informaciones más recientes para varios países no hacen sino confirmar las tendencias mencionadas: Da Silva (1998) señala para Brasil que: mientras el ERNA en los ochenta creció a 1.2%, en la primera mitad de los noventa casi triplica dicha cantidad (3.5%); por contraste, la PEA ocupada en actividades agrícolas, que crecía en los ochenta en cerca de 1%, cae en los noventa a una tasa de 4.5%; Escobal (1996) estima para el Perú que cerca de un tercio de los jornales de los hogares rurales son empleados en actividades no agropecuarias; De Janvry, Gordillo y Sadoulet (1997), en un estudio muestral sobre hogares en el sector reformado (ejidal) de México, estimaron que

para las unidades menores de 2 ha el ingreso de actividades extraparcerarias llegaba a 82% del total y para las más grandes a casi 45%, con cerca de la mitad de salarios y de microempresas; para El Salvador, el Banco Mundial (1977) estimó que aproximadamente 36% de la PEA rural se emplea en actividades no agrícolas, cifra que es casi el doble de la registrada para mediados de los setenta; para Ecuador, Lanjouw (1998) señala que a mediados de los noventa, más de 40% del ingreso de los hogares rurales se derivaba de actividades no agrícolas, en las que las microempresas tenían una importante participación.

En síntesis, los diversos estudios revelan que el ERNA: tiene un peso importante y creciente en la absorción de fuerza de trabajo rural y en los ingresos de los hogares rurales; que la estructura ocupacional por sectores corresponde, *grosso modo*, a la de los empleos urbanos aunque a niveles de productividad más bajos en promedio; que constituye, para algunos hogares, un mecanismo de superación de la pobreza que la sola actividad agrícola no ofrece; que permite estabilizar los ingresos compensando la estacionalidad de la producción y del empleo agrícola; que permite diversificar las fuentes de ingreso reduciendo los efectos de los riesgos inherentes a la agricultura; que las mayores y mejores oportunidades se dan en áreas de relativo mayor dinamismo del desarrollo agrícola, y que el acceso a mejores opciones de ERNA está fuertemente correlacionado con los niveles de educación, con el desarrollo de infraestructura (energía, caminos, teléfonos) y con el género,¹ pues los hombres acceden a actividades mejor remuneradas que las mujeres (ver Reardon y Berdegue, 1999).

Debe enfatizarse desde ya que la insistencia sobre la importancia del ERNA no debe interpretarse como que el énfasis en las actividades agrícolas deba reducirse pues, tratándose de proyectos de desarrollo rural, la actividad agrícola constituye, casi sin excepción, el eje de dichos proyectos y de una parte importante de los encadenamientos que se derivan tanto de sus demandas de insumos y medios de producción como de los encadenamientos hacia adelante en la fase post-cosecha y en los derivados de los ingresos de

¹ En relación con la pobreza, cabe agregar que la educación de las mujeres y su acceso a opciones de ERNA reducen los niveles de fertilidad.

los propios agricultores; basta pensar en este sentido lo que ocurre con buena parte de las actividades no agrícolas en las comunas cantones o municipios rurales cuando la actividad agrícola pierde dinamismo o hace crisis.

Los proyectos en las políticas de desarrollo rural

Bajo la denominación de proyectos de desarrollo rural surgieron, en los setenta, los llamados proyectos de desarrollo rural integrado (DRI), que con pocas excepciones tuvieron una corta existencia y magros resultados, tal vez por haber intentado abordar simultáneamente múltiples actividades y no una secuencia de maduración progresiva, y haberse gestado prematuramente, con estrategias planificadas centralmente, escasa capacidad de gestión y de participación local, más que por cuestiones intrínsecas a su concepción. En su reemplazo, nos encontramos con una vasta gama de programas con objetivos acotados, como los orientados a elevar la producción de determinados rubros vinculados a la seguridad alimentaria de los hogares rurales; a la diversificación de la producción e incorporación de productos no tradicionales, hasta programas donde el énfasis está puesto en las cuestiones ambientales, como los de agroforestería y los agrosilvopastoriles, o por contraste, con un número importante de iniciativas enfocadas a los sistemas agropecuarios y a los sistemas complejos o cadenas agroalimentarias, aunque sin vínculo directo con los temas de pobreza pero sí con los de competitividad.

La preocupación por estrategias destinadas a incrementar la competitividad del agro y de contribuir como alivio de la pobreza rural han adquirido creciente prioridad en las agendas de gobiernos y de organismos internacionales de asistencia y de financiamiento e incluso en las de investigación tecnológica, y se observa que con el relativo desmantelamiento de muchos de los instrumentos con que, para bien o para mal, contaban los gobiernos para el impulso del desarrollo rural, los proyectos de campo se han ido convirtiendo en la expresión concreta de la política de desarrollo rural y/o de alivio de la pobreza. En su aplicación, dichos proyectos de campo, incluso en los programas de cobertura nacional encaminados a los propósitos indicados, se expresan en conjuntos de actividades localizadas en espacios

determinados con potencialidades y restricciones específicas cuya suma conforma el programa nacional, por lo que es en relación con dichos espacios que deben plantearse los componentes específicos de las estrategias generales. En relación con dichos espacios están referidos los comentarios que siguen.

El ERNA y los tipos de proyectos rurales

Los términos en que el ERNA debe ser incorporado a los diagnósticos y diseños de los proyectos dependerán, por una parte, del tipo de proyecto de que se trate y por otra, de los recursos contemplados para su implementación. En los proyectos destinados a objetivos altamente específicos como el incremento a la producción de determinados cultivos vía incorporación de nuevas tecnologías, en los de recuperación de suelos o en los que cubren alguna de las fases posteriores a la producción pudiera parecer que no caben consideraciones sobre el ERNA. Hay sin embargo algunas razones por las cuales aun cuando los objetivos y acciones del proyecto no están orientadas a incidir sobre este tipo de empleo, es conveniente que el diagnóstico examine los efectos que dicho tipo de empleo puede tener sobre el propio objetivo del proyecto. Por otra parte, como se destaca más adelante al comentar la experiencia de PROLESUR, proyectos que parten con objetivos acotados o una estrecha focalización pueden evolucionar hacia proyectos de desarrollo rural más complejos.

a) Proyectos con objetivos específicos

En términos generales es posible imaginar por lo menos cuatro tipos de situaciones donde las consideraciones sobre las características del ERNA pueden incidir sobre la mayor o menor viabilidad del objetivo específico:

- I. Una primera situación es la que tiene que ver con la competencia por fuerza de trabajo entre las demandas de la opción productiva o tecnológica propuesta y las oportunidades de empleo rural no agrícola pues si los niveles de remuneración de la segunda opción superan el ingreso neto por jornada de la propuesta, ésta no sería optada o sería abandonada.

Un estudio reciente destinado a evaluar los efectos sobre los ingresos de las familias de pequeños productores de las políticas de transferencia tecnológica concluye que: “Los servicios de extensión en Chile tuvieron efectos significativos en incrementar la producción agrícola pero no se tradujeron en incrementos del ingreso (entre otras razones) por una reducción en el trabajo extraparculario debido a la intensificación de la producción en la parcela” (López, 1998) (*inglés en el original*). Aunque dichas conclusiones han generado controversias, no es menos cierto que apuntan a un posible problema que los diagnósticos, aun en proyectos acotados debieran considerar.

- II. Una segunda situación es aquella donde una opción de ingreso complementaria a la de la actividad agrícola puede constituir una fuente de financiamiento que permita optar a mejores alternativas de producción agropecuaria dada la precariedad de los mercados financieros rurales o constituir un mecanismo de autoseguro para adoptar innovaciones.

En la producción de tomates en el valle de Ica (Perú) se observa una peculiar forma de acceso a financiamiento por parte de los pequeños productores que trabajan como asalariados de la agroindustria en sus propias tierras para financiar, con los salarios, su propia producción en la parte no arrendada de sus tierras. Aunque no se trata estrictamente de trabajo no agrícola, no es difícil suponer que de existir opciones en dicho ámbito, éstas habrían jugando el mismo papel que el trabajo para la agroindustria (Figuroa, 1995). Como se destaca más adelante, en el caso de PROLESUR los ingresos de las actividades de construcción y de las migraciones financiaron compras de tierras y diversificación de cultivos.

- III. Una tercera situación es aquella en que se desea impulsar actividades forestales de recuperación de suelos degradados o de protección de reservas que, por su propia naturaleza, tienen largos procesos de maduración para convertirse en fuentes regulares de ingreso y cuya viabilidad podría asegurarse al abrir opciones de empleo no agrícolas generadoras de ingreso durante el periodo de maduración de las inversiones señaladas.

En Talamanca (Costa Rica), la Asociación San Migueleña de Desarrollo y conservación, constituida por pequeños propietarios, desarrolló un enfoque para manejo del bosque con tecnologías de bajo impacto para la extracción de madera y producción de carbón. El interés externo generado por este enfoque indujo a la asociación a desarrollar un proyecto de ecoturismo que ha pasado a constituir una fuente complementaria de cierta importancia respecto a los ingresos derivados del bosque.*

* Entrevista de uno de los autores; L. Rodríguez Gómez, Director de Investigación y Desarrollo de la Asociación.

- IV. Finalmente una cuarta situación es aquella que tiene que ver con la ruptura de algunos cuellos de botella en los encadenamientos de la producción agrícola hacia adelante o hacia atrás que pueden ser satisfechas con empleo de fuerza de trabajo local.

A mediados de los años setenta, una cooperativa de campesinos del pueblo de Salinas, en el departamento de Bolívar (Ecuador), dedicada durante largo tiempo a la producción de queso fresco, entre otras actividades, recibió asistencia técnica de los suizos (COTESU) en la producción de una variedad de quesos finos de demanda creciente, los que pasaron a distribuirse tanto en locales de la propia cooperativa como en los principales supermercados. La cooperativa, por su parte, se ha convertido desde entonces en una importante escuela de queso (H. Valencia, 1996).

b) Proyectos de espectro amplio

En los proyectos de objetivos más ambiciosos, como los que plantean la transformación productiva del espacio rural y/o el alivio de la pobreza, las consideraciones sobre el ERNA deberían tener una presencia significativa y explícita en el diagnóstico y en las acciones contempladas en el proyecto, tanto por la magnitud que éste ha ido adquiriendo como por su peso en los niveles de ingreso de las familias rurales. El diagnóstico debe incluir un examen del uso actual de las capacidades locales, entendiendo por tales los activos de distinta naturaleza que controlan las familias rurales del área (las tierras de distinta vocación y bajo distintas formas de acceso; la estructura

productiva (qué y cómo se producen los principales productos); la oferta educacional y de otros servicios a los que acceden las familias, la estructura ocupacional; la tipología de unidades productivas; las distintas formas de organización o asociación de la población; la existencia de infraestructura productiva y social, y la existencia y características de los mercados locales (de productos e insumos, de financiamiento, de información, de tecnología, etcétera).

Cuando se trata de transformación productiva (o de reconversión como lo proponen muchas de las estrategias recientes a partir de la apertura y globalización), el diseño de la estrategia supone un contrapunto entre las capacidades locales y los incentivos u oportunidades. Por incentivo se entiende al estímulo para realizar una determinada actividad (producir determinado bien o servicio, emplearse, migrar) y supone un balance entre la rentabilidad (ganancia o precio esperado) y el riesgo involucrado en asumirla, y por capacidad, a tener las condiciones requeridas para su materialización, que depende de los activos que poseen o controlan las familias (tierra, educación, recursos financieros, información, etcétera). En términos genéricos, los proyectos apuntan a crear capacidad para aprovechar las oportunidades existentes o crear incentivos u oportunidades de aprovechamiento de las capacidades existentes pero subutilizadas.

El punto de partida de los diagnósticos lo constituye el análisis de las oportunidades o incentivos que son fundamentalmente las demandas interna y externa por los productos de las unidades existentes y por las “capacidades” de la fuerza de trabajo local, así como el de las posibilidades de expansión de dichas demandas y/o de las demandas por calidades con mayor valor agregado de los productos que actualmente se producen y/o de las de nuevos bienes susceptibles de ser producidos, dada la vocación de los recursos naturales y otros activos bajo control de los hogares. Existe más de una experiencia en que se impulsa una determinada actividad sólo porque las tierras son aptas, porque existe la tecnología y se supone que el producto tiene un mayor valor que el producto tradicional, pero si el mercado no ha sido asegurado, lo que se obtiene son costos agregados y no valor agregado.

Establecidos los mercados potenciales corresponde examinar la disponibilidad y el acceso a las tecnologías requeridas para su producción así como las necesidades de capacitación para su empleo, elementos indispensables para pasar de los cultivos tradicionales a otros de mayor valor y orientados a mercados más exigentes. De existir condiciones para su adopción, corresponde establecer los requerimientos de financiamiento e infraestructura de modo de determinar el tipo y monto de las inversiones requeridas tanto para el capital físico, el financiero y el de formación de capital humano y las formas de organización que resulten funcionales a los objetivos (cooperativas, empresas asociativas, contratos con terceros, etcétera). En otras palabras, se trata de pasar de una economía en la que se busca vender lo que se produce a una donde se produce lo que se vende, “de una cultura de la producción a una cultura de los agronegocios” (INDAP, 1999).

Cuando los proyectos tienen como objetivo central, o como uno de los objetivos principales, el alivio de la pobreza rural, un componente importante del diagnóstico es el establecimiento de lo que Sen denomina el “mapa de derechos de intercambio” (*exchange entitlement mapping*) de las familias rurales, derechos que se basan en el intercambio de bienes que se poseen por otros bienes, de lo que se produce con los recursos propios o que se controlan, de la propia fuerza de trabajo empleada o de las transferencias recibidas. Los estudios sobre estrategias de sobrevivencia de las familias rurales pobres que estuvieron en boga hasta un pasado reciente constituyen una forma de abordar el tipo de diagnóstico propuesto por Sen. Es a partir del activo con mayores posibilidades de generar dichos derechos que puede focalizarse la propuesta, de modo que en el proceso de profundización o dominio de la actividad en cuestión, la organización vaya identificando acciones complementarias en un proceso incremental e iterativo cuya amplitud y dinamismo dependerán de la fortaleza que vaya adquiriendo su organización.

Honduras: Programa de Desarrollo Rural del sur del Lempira (PROLESUR)

La evolución experimentada por el (PROLESUR) ilustra de modo revelador varios de los vínculos entre el Desarrollo Rural y el empleo rural no agrícola.

El Proyecto se inicia en 1994 como un programa destinado a elevar la producción de granos básicos y a asegurar la sustentabilidad ambiental en sus áreas de aplicación. Avanzado el primer tercio de actividades del proyecto y logrados resultados de cierta significación en los rendimientos del maíz que conducen a superar el autoconsumo y a generar algunos excedentes, empiezan a surgir las posibilidades de ampliar las actividades no sólo al ámbito estrictamente agrícola y pecuario, como ocurre con la diversificación hacia la horticultura y la crianza, sino hacia actividades de ERNA en micro-agroindustrias dedicadas a la producción de quesos y al procesamiento de las hortalizas. Los excedentes de maíz inducen a su vez a la fabricación de silos y otros productos de hojalatería así como a la fabricación de ladrillos para satisfacer las demandas de construcción derivadas de los mayores ingresos traídos o enviados por los migrantes.

El objetivo inicial del proyecto fue el de elevar los rendimientos del maíz y la reducción del daño ambiental derivado del pastoreo extensivo. Los logros en ambos objetivos condujeron, en pleno desarrollo de la primera fase del proyecto, a la necesidad de reducir los cuellos de botella derivados de los excedentes de la producción de maíz y más adelante hacia la diversificación de los ingresos.

El desarrollo de la horticultura constituyó uno de los caminos del proceso de diversificación y dio lugar al procesamiento artesanal de los productos obtenidos; la fabricación de silos se derivó de la necesidad de almacenaje de los excedentes del maíz que, junto a la fabricación de quesos, constituyeron el conjunto de empleos no agrícolas vinculados a la producción agropecuaria. Por otra parte, la demanda por construcción de viviendas en los núcleos urbanos del área del proyecto, dan lugar a la fabricación de ladrillos y tejas y de otros complementos.

Las fuentes de demanda para el incremento de la producción hortícola y de productos lácteos fueron el resultado del aumento de los ingresos de la producción y de la migración y el consiguiente mejoramiento en los patrones de consumo hacia productos de mayor elasticidad de ingreso (ley de Bennet), a los que se fue sumando la demanda del mercado salvadoreño muy próximo al área del proyecto.

La demanda por construcción fue estimulada por la reinversión de los ingresos de los migrantes, dando lugar a un cierto crecimiento de los núcleos urbanos del área del proyecto. La fabricación de silos y otros productos de los talleres locales fueron también estimulados por el desarrollo de la construcción.

Las inversiones relacionadas con el objetivo inicial partieron por la irrigación orientada hacia la diversificación de cultivos y hacia el desarrollo de capital físico y organizacional para la intensificación de la actividad pecuaria. Avanzada la primera fase y establecidas las nuevas demandas, se incorporaron actividades de capacitación orientadas a mejorar los conocimientos en materia de construcción y en materia de producción de silos y otros productos de hojalatería.

Avanzada la primera fase del proyecto, la decisión explícita de ampliar sus actividades hacia empleos no agrícolas surge de la necesidad de agregar valor tanto a los productos agrícolas como pecuarios a través de su procesamiento y, ya en la segunda fase, hacia mejorar, bajando costos, la provisión de materiales y ampliar la gama de productos (baldes, regaderas anuales y complementos para la construcción) de las manufacturas en los talleres del área.

El impulso del ERNA supuso inversiones orientadas específicamente a dicho propósito constituidas por la asistencia técnica y por cursos semestrales en escuelas técnicas nocturnas, e incluso cursos introductorios en las escuelas públicas del área en relación con el procesamiento de los productos hortícolas y de los productos pecuarios así como de las técnicas de construcción, además de impulsar la organización de tipo cooperativo para la compra de los materiales requeridos por las nuevas manufacturas.

El avance logrado en la primera fase y el esperado para la segunda dependerán de lo que ocurra en los mercados hacia los cuales está orientada la producción de bienes y servicios, por el momento la expansión del propio mercado local y la demanda todavía insatisfecha del mercado de El Salvador permiten un razonable crecimiento de dichos bienes y servicios. Cabe especular, sin embargo, que dicha producción se verá sometida a la compe-

tencia de importaciones desde El Salvador cuando caminos y puentes hayan mejorado, salvo que la producción de PROLESUR, una vez fortalecidos los mecanismos de comercialización adecuada a la calidad y sanidad de sus productos a las demandas de mercados más exigentes, haya logrado encontrar nichos de mercado para algunos de los productos específicos del área.

La experiencia de PROLESUR resulta ilustrativa en un proceso que, partiendo con objetivos acotados, a partir de su dominio y profundización reincorpora en una secuencia interactiva otras actividades derivadas de los encañamientos de la producción hacia adelante (agroprocesamiento) o hacia atrás (silos y otros productos mecánicos), así como de los derivados del consumo (construcción, servicios, hortalizas y quesos).

Proyectos de “nueva generación”

De algún modo, la creciente evidencia generada por los estudios sobre la dinámica del empleo rural en varios países de la región ha contribuido a la percepción, por parte de los responsables del diseño de las políticas, de que lo rural involucraba un universo que iba más allá de las actividades agropecuarias, por lo que las propuestas nacionales o los programas de desarrollo y alivio de pobreza rural han venido incorporado en ellos no sólo al empleo rural no agropecuario, sino incluso a los pequeños núcleos urbanos de regiones de base agrícola como parte del espacio a considerar en las propuestas. Hemos denominado de “nueva generación”, a falta de otro término sin pretender que se trata de algo radicalmente nuevo y con el sólo ánimo de destacar los intentos de ampliar el espectro del universo considerado. Con dicho ánimo, no se incorpora la totalidad de las propuestas sino sólo las referencias a sus componentes o alcances relacionados con los temas que aquí se abordan.

a) El programa PRONAF

El programa PRONAF Ciudadanía en Brasil, orientado al alivio de la pobreza de las familias rurales, define sus objetivos en los siguientes términos: “... los beneficiarios de este programa no serán sólo aquellos que se dedi-

can o se dedicaron, aunque precariamente, a actividades agropecuarias, pesqueras, extractivas o mineras (como ladrilleras, canteras, caleras, etcétera), sino incluso aquellas familias que tengan capacidad potencial de desarrollar actividades de procesamiento, de transformación o de comercialización de productos oriundos del área rural, así como de prestación de servicios para la población rural o para los pequeños núcleos urbanos (núcleos con menos de 5,000 habitantes), como feriantes, costureras, zapateros, peluqueros, talleres mecánicos, de electrodomésticos, de equipamientos agrícolas, de vehículos de transporte de personas o de carga, y que se enmarquen dentro de los criterios de elegibilidad del PRONAF (en portugués en el original).

b) Novo mundo rural

El proyecto presentado por el Presidente Cardoso para el desarrollo rural, y que corresponde a lo que hemos denominado proyectos de transformación productiva del espacio rural, se planteaba los siguientes objetivos (en itálica la traducción textual):

- I. Formular e implementar políticas diferenciadas “... *el campo y las pequeñas ciudades que hacen parte de este universo, contiene una diversidad de situaciones que requieren de conjuntos igualmente diferenciados de políticas... aun cuando la meta sea la misma: erradicar la miseria, combatir la pobreza...*”
- II. Incorporar opciones de empleo rural no agrícola, reconociendo implícitamente el mayor dinamismo de éste en la última década “... *deberá articularse un conjunto de iniciativas capaces de permitir el desenvolvimiento simultáneo y complementario de actividades agrícolas o no agrícolas, pero todas, de alguna forma asociadas al mundo rural... En resumen en este nuevo mundo rural, la agricultura es fundamental más no es todo*”.
- III. Considerar a los pequeños grupos urbanos como parte de una nueva aproximación al desarrollo rural “... *se trata finalmente de buscar un nuevo modo de promover el desarrollo que contribuya a la mejoría de*

la calidad de vida de las pequeñas ciudades y favorezca el surgimiento de comunidades (rurales) más sustentables...”

En síntesis, se trata de “... una estrategia de acción en el campo, que supera la actual división compartimentada entre política fundiaria, promoción de la agricultura familiar, modernización de infraestructura física y de acceso a servicios sociales básicos. Esta es una innovación de largo alcance sintonizada con el nuevo mundo rural cuyo advenimiento ayuda a prefigurar el Brasil del siglo XXI”.

c) PROLOCAL

Ecuador, con asistencia de FAO y del Banco Mundial, está formulando un proyecto de alivio de pobreza rural con la intención de cubrir alrededor de 110 cantones con mayor incidencia de pobreza rural (de los 202 que conforman el país), los componentes del proyecto estarían constituidos por: (1) el establecimiento de un sistema de formación en gestión para el desarrollo local sustentable; (2) la estructuración de un sistema financiero rural operado por intermediarios locales; (3) el fortalecimiento de instituciones locales en planificación para el desarrollo sustentable; (4) el apoyo a subproyectos integradores de desarrollo local sustentable.

La propuesta plantea un marco que integre de modo coherente y en un espacio determinado los componentes indicados anteriormente, dicho marco (que está implícito en la propuesta) considera de modo explícito los términos en que serán incorporadas las dimensiones espacial, sectorial, temporal y social, referidas a la población objetivo del proyecto.

La dimensión espacial: incluirá tanto el espacio agrícola propiamente tal como el (o los) núcleo(s) urbano(s) de el (o los) cantón(es) que conforman un módulo de aplicación del proyecto (o unidad de aplicación integral de los componentes del PROLOCAL), entendiendo por tal el espacio geográfico de ejercicio de la “planificación local participativa” y de “fortalecimiento de la institucionalidad local” planteada por la propuesta original, se trata por lo tanto de definir el espacio al que dicha institucionalidad estará referida.

Para efectos de lo anterior se plantea estructurar de forma modular el ámbito espacial del proyecto; cada módulo estaría conformado por un determinado espacio agrícola y por un núcleo urbano seleccionado a partir del grado relativo de interacción que tengan con él los pequeños productores agrícolas y las familias rurales sin tierra (y/o las familias pobres).

La dimensión del módulo y su eje ordenador (cuenca, carretera, mercado, etcétera) se determinará en términos pragmáticos, sin perjuicio de la conveniencia de buscar la mayor coincidencia posible con las divisiones administrativas y cierta homogeneidad agroecológica, aun cuando lo anterior pudiera resultar más difícil cuando los cantones que conforman el módulo cubran diversos pisos agroecológicos, como sucede con frecuencia.

La dimensión sectorial: supone incluir no sólo al sector de “agricultura ampliada” (que, en rigor, corresponde al fortalecimiento de cadenas productivas) sino el conjunto de las diversas formas de empleo rural no agrícola presentes en el espacio seleccionado, dada la enorme importancia de dicho empleo en el ingreso de las familias rurales y en la superación, por algunas, de las limitaciones impuestas por las opciones de empleo agrícola, como lo revelan recientes análisis de las encuestas de hogares y los datos de PRONADER.

La dimensión social o población objetivo: plantea la necesidad de formular políticas diferenciadas dado el alto grado de heterogeneidad de la población objetivo del programa. Lo anterior supone la construcción de alguna tipología de familias rurales en función de los objetivos, los recursos y la capacidad de gestión de los eventuales responsables de implementar las políticas diferenciadas. Como lo sugieren los datos de PRONADER (cuya población es semejante a la de PROLOCAL), habría una relación inversa entre la superficie disponible y el peso relativo del ingreso no agrícola y una positiva entre la primera y el acceso a tecnología y crédito. Lo anterior sugeriría que el acceso a tierras de cultivo (sobre todo si se dispone de algún criterio para su homogeneización y estimación del potencial) sería una buena alternativa para la construcción tipológica, pues permitiría distinguir entre unidades actual o potencialmente excedentarias de las que requieren de alternativas distintas a la agrícola como empleo principal de su fuerza de trabajo, además de los pobladores urbanos sin tierra.

La dimensión temporal: tiene planteado un horizonte de diez años en tres etapas, aunque dicho horizonte parece razonable dada la característica lenta de maduración de procesos de desarrollo rural con alivio de pobreza; en este sentido, es preciso tener presente, desde el inicio, el carácter crítico de la primera fase que es la que determinará, previo seguimiento y evaluación sistemática, la validez de los instrumentos empleados de modo de evitar la experimentación en las fases siguientes. Por otra parte, debe considerarse el tiempo necesario para que la institucionalidad generada por el proyecto no dependa de la duración de éste sino que haya sido debidamente integrada a la institucionalidad local y nacional más permanente.

d) Transformación productiva del espacio rural del estado de Michoacán

El gobierno del estado de Michoacán solicitó a la FAO el apoyo técnico a los equipos locales para la formulación de un proyecto de transformación productiva del espacio rural que se enmarcara en el Plan de Desarrollo del Estado y en el programa nacional Alianza para el Campo. A continuación, se mencionan algunos aspectos pertinentes a la temática que nos preocupa.

Como lo destaca el Plan de Desarrollo: "... las actividades rurales son de capital importancia en términos demográficos, sociales y económicos..." Aún habita en el medio rural la tercera parte de la población del estado y las actividades sectoriales ocupan algo más de dicho porcentaje de la población económicamente activa. Asimismo, en las zonas y poblados rurales se genera un elevado número de empleos no agrícolas y las actividades sectoriales impulsan un amplio espectro de actividades productivas (comercialización, transporte, abastecimiento de insumos, transformación agroindustrial, entre otras) que tienen o pueden llegar a tener intensos efectos multiplicadores sobre la generación de ingresos y empleos, incluso en el ámbito urbano.²

De esta manera, una amplia mayoría de los municipios del estado reconocen una base económica claramente agropecuaria o forestal y, por lo tanto,

² Estudios recientes revelan que por cada empleo en los distritos de riego del noroeste se generan cuatro empleos en las actividades extraparcelarias.

los niveles de actividad y el bienestar de sus poblaciones resultan directamente afectados por el dinamismo de las actividades productivas rurales.

En ese contexto general, la reconversión y modernización de la agricultura debe ser visualizada desde una perspectiva que haga compatibles objetivos de carácter técnico-económico (productividad, eficiencia, competitividad) con objetivos de empleo e ingresos y con otros más relacionados con la ocupación del territorio nacional y la sustentabilidad del desarrollo. En otras palabras, la estrategia debe ir más allá de la propia actividad productiva sectorial proyectándose hacia la valorización del espacio rural; hacia el fortalecimiento de un conjunto de núcleos urbanos intermedios que puedan apoyar dicho desarrollo productivo.

Lo anterior aparece explícitamente reconocido en el Plan de Desarrollo al señalar la necesidad de: “Impulsar la infraestructura económica y social en algunas poblaciones (de modo de) ...contar con un conjunto de 28 poblaciones medias en el estado que fortalezcan los vínculos de complementariedad (con el agro).”

De un total de cerca de 9,700 localidades, casi siete mil tienen menos de 100 habitantes y sólo 39 superan la cifra de los diez mil, incluidas las tres ciudades con más de cien mil habitantes. Por ello resulta pertinente el planteamiento del Plan de Desarrollo Integral del estado en el sentido de señalar la necesidad de contar con un mínimo de poblaciones medias en el estado que fortalezcan los vínculos de complementariedad y cuyo número será necesario precisar en función de la estrategia de transformación.

La primera fase del proyecto se inicia con la elaboración, al nivel de gran visión, de la estrategia de transformación productiva del sector rural cubriendo los sectores agrícola, pecuario, pesquero, forestal y de asentamientos humanos; culmina al dejar establecidas las condiciones para iniciar las actividades de la Transformación Productiva del Sector Rural del Estado.

El plan de los asentamientos humanos está encaminado a establecer los lineamientos para el reordenamiento espacial de las actividades productivas en los municipios rurales y la definición de los núcleos urbanos inter-

medios destinados a constituirse en centros integrados de servicios para dichas actividades. En la fase siguiente, se procederá al diseño y puesta en marcha de los centros integrados de servicios en los núcleos urbanos intermedios seleccionados y un conjunto no menor a ocho empresas demostrativas de los procesos de producción integrados y contemplados en la estrategia, y la puesta en marcha de una red interactiva (internet) entre los consejos estatal, regional y municipal, los núcleos intermedios y las agencias del gobierno en Morelia.

e) Chile: preparación de un proyecto de desarrollo rural para comunidades y pequeños productores pobres de la IX Región

El proyecto se inscribe en la estrategia gubernamental para las zonas rurales pobres. El gobierno nacional ha puesto en marcha políticas activas de descentralización regional y local, y, en una acción interinstitucional de los Ministerios sociales y de desarrollo productivo, se ha elaborado un Programa de Desarrollo de Zonas de Pobreza Rural que apunta a la “generación de oportunidades económico-productivas de carácter sustentable en las zonas de pobreza rural, orientadas especialmente al mejoramiento de los ingresos de su población en condiciones de pobreza, que se traduzcan en un desarrollo económico más equilibrado y equitativo, y en la generación de empleos de calidad para su población, sea a través del trabajo asalariado, como de diversas formas de pequeña producción tanto agrícola como extra-agrícola”.³

Sin entrar en los detalles de su formulación baste mencionar que el proyecto plantea establecer:

- I) Un conjunto de políticas y de instrumentos flexibles referidos al desarrollo local de actividades agropecuarias, forestales y de generación de empleo rural no agrícola, con su factibilidad comprobada, susceptibles de ser reproducidas y aplicadas en otras zonas de pobreza rural.

- II) Una propuesta de coordinación y de ajuste institucional en el ámbito

³ “Programa de desarrollo de zonas de pobreza rural”, Plan de acción 1998-2000 aprobado por los Comités de Ministros Social y de Desarrollo Productivo. Gobierno de Chile, enero de 1998.

local, compartida por las instituciones y organismos, orientada a mejorar la oferta de servicios para los pobres del campo y que incorporará las municipalidades a las tareas de desarrollo rural.

- III) Un grupo de trabajo multidisciplinario e interinstitucional capacitado para ejecutar el proyecto junto a los beneficiarios del proyecto, debidamente capacitados. Un documento de proyecto a nivel de factibilidad con componentes consensuados entre las autoridades nacionales y provinciales, municipios y beneficiarios, listo para optar a financiamiento nacional o internacional y que podrá ser ejecutado inmediatamente.

- IV) Un sistema de información computacional en funcionamiento gracias al desarrollo de una actividad piloto que instale, en determinados municipios, centros integrados de información y servicios para los productores rurales.

La renovación institucional y los proyectos de “nueva generación”

La ampliación a escala nacional de los proyectos locales de “nueva generación” supone impulsar la conformación de una matriz institucional coherente con el desarrollo de la economía rural-local en una estrategia que, integrando las dimensiones espaciales, sectoriales, sociales y temporales, permita elevar la competitividad y asegurar la equidad y el alivio de la pobreza rural.

Los procesos de descentralización y de desconcentración de recursos, que han pasado a formar parte de las políticas de la mayoría de los países de la región, constituyen un primer paso en la dirección de los cambios institucionales requeridos, sin embargo, se advierten, desde ya, ciertos riesgos y limitaciones en las prácticas corrientes que es necesario prever y corregir, respectivamente; entre ellos: la ausencia o la insuficiencia de mecanismos que permitan integrar las demandas locales en el marco de los objetivos y estrategias nacionales; la insuficiencia de los recursos (financieros, humanos y materiales) coherentes con la delegación de responsabi-

lidades; la ausencia de mecanismos de generación de recursos propios para la implementación de programas de cofinanciamiento; la presencia a nivel local de paralelismos entre funcionarios del gobierno local y la administración central con tareas semejantes; la persistencia de relaciones paternalistas hacia los sectores más vulnerables; la apropiación por elites locales de la definición de los objetivos y los recursos destinados al desarrollo local y la reproducción a escala local de la compartimentación de las funciones públicas propias de los órganos de nivel central.

Los arreglos administrativos tradicionales para abordar los diversos elementos que hacen al desarrollo rural, entendido en los términos aquí señalados, aparecen dispersos en una multiplicidad de agencias públicas: ministerios de agricultura, de salud, de educación, de obras públicas, de bienestar social, amén de una serie de instancias autónomas o semi autónomas como fondos sociales, institutos agrarios, etcétera, y las posibilidades de coordinación raras veces trascienden las reuniones de comités *ad hoc* sin efectos sustantivos en el terreno. En último término, esta dispersión de responsabilidades en materias que a nivel local tendrían innegables potencialidades sinérgicas terminan, como en lo que atañe a la necesidad de incidir en los diversos determinantes de la pobreza rural, en una especie de tierra de nadie pues, como se indicara, las familias rurales en general, y las pobres en particular, se ven forzados a buscar más de una opción de empleo e ingresos para su fuerza de trabajo.

Parece razonable suponer que, bajo determinadas condiciones, el nivel al que sería posible abordar el desarrollo rural en sus dimensiones espacial y multisectorial es el de los gobiernos locales como lo revela el incipiente desarrollo de los planes municipales que, de manera progresiva, han ido superando la tradición de concentrar sus actividades en el aseo y ornato de los núcleos urbanos de cantones y municipios para incorporar responsabilidades en el ámbito de la educación y la salud y con preocupaciones crecientes por el desarrollo de proyectos productivos que consideran incluso al entorno agropecuario.

Es en relación con dichos planes que las actividades de los ministerios sectoriales u otras agencias especializadas pueden contribuir a la comple-

mentariedad de sus acciones, incluso cuando algunos proyectos involucran a más de una localidad pues no son excepcionales los acuerdos entre gobiernos locales en torno a una microcuenca, a una carretera u otro elemento integrador. La creación de fondos concursables, de mecanismos de cofinanciamiento constituyen instrumentos que permiten la convergencia de las estrategias nacionales con los programas locales, sin que sea necesaria la coordinación a nivel central.

En la medida en que los planes no se reduzcan a un mero ejercicio de técnicos o consultores, para cumplir con las formalidades de la obtención de recursos del presupuesto nacional y surjan de procesos de consulta, con los diversos sectores de la comunidad local, constituyen tanto instrumentos que permitirían la movilización de los recursos locales, la transparencia en el uso de los fondos y el rendimiento de cuentas sobre bases informadas; dichos planes, orientados a mejorar las condiciones de vida de la población rural, pueden llegar a constituir instrumentos para el desarrollo de “aprendizaje adaptativo”, entendiendo por tal a la «habilidad de entender las tendencias prevalecientes, de identificar correctamente las oportunidades y las amenazas de adquirir información útil y oportuna, de implementar soluciones coherentes con las restricciones impuestas por los precios de mercado, por las posibilidades políticas y las normas cívicas y de moldear las instituciones que afectan la *performance* económica.

Las ventajas de la gestión local a las que se ha hecho referencia se ven, sin embargo, limitadas si no están estrechamente vinculadas a los niveles regionales y nacionales, sobre todo en un contexto de apertura y globalización pues la posibilidad de aprovechar internamente la presencia de economías de escala y la necesidad de percibir oportunidades de mercado que trascienden el horizonte local sólo son posibles cuando dichos vínculos están estructurados y las comunicaciones entre ellos son suficientemente fluidas.

Bibliografía

Alem R., Julio, “Producción agroindustrial campesina en la provincia Esteban Arce”, en *Agroindustria y Pequeña Agricultura*, Schejtman A. y Toranzo R.C. (eds.), FAO – ILDIS (págs. 219-242), 1994.

- Borja, J., Descentralización de Estado, movimientos sociales y gestión local, ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago de Chile, 1987.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado*, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Cuadro IV-2 América Latina: Estimación de la Capacidad Redistributiva de algunos Sistemas Tributarios, 1992.
- Chávez, Arturo, “Migración de retorno y modernización”, en *Debate Agrario. Análisis y Alternativas*, núm. 21, Centro Peruano de Estudios Sociales, mayo de 1995, Lima, Perú.
- Gordillo de Anda, G., “The Reconstruction of Rural Institutions”, FAO, Roma (www.fao.org), 1997.
- , *La movilización social como medio de producción*, Santiago, Chile (www.rlc.fao.org), 2000.
- López, Ramón, “Determinants of Rural Poverty in Chile: Evaluating the Role of Public Extension/Credit Programs and Other Factors”, en *Rural Poverty in Latin America: Analytics, New Empirical Evidence and Policy*, Universidad de Maryland, College Park, The World Bank (part II. Case Studies, Chapter 9), 1998.
- , Claudia Romano, “Rural Poverty in Honduras: Asset Distribution and Liquidity Constraints”, en *Rural Poverty in Latin America: Analytics, New Empirical Evidence and Policy*, Universidad de Maryland, College Park, The World Bank, 1998.
- Ministério de Agricultura de Abatecimento—MA; Secretaría de Desenvolvimento Rural—sdr; Departamento de Infraestrutura Rural—DIER, PRONAF Agroindustria, Integração e Comercialização da Produção da Agricultura Familiar, 1998-2002, Brasília, septiembre de 1998, Brasil.
- Paniagua V., Alberto, Análisis Complementarios del Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno—Cusco, Informe Final, FIDA Perú, 1994.
- Pérez, C., “National Systems of Innovation, Competitiveness and Technology”, SPRU, Universidad de Sussex, Reino Unido e Instituto de Ingeniería, Venezuela, febrero, 1991.
- Reardon, Thomas y Julio Berdegú, Empleo Rural no Agrícola en América Latina, Michigan State University y FAO/RLC, y RIMISP, diciembre de 1999.
- Sen, A., “Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation”, Clarendon Press Oxford, 1982.
- Valencia, H., “La Industria lechera en el Ecuador”, en *Agroindustria y pequeña agricultura: estudios de casos del Ecuador*, (LC/L.976), CEPAL, Santiago de Chile, 1996.