

Jornada de Reflexión y Debate

**Políticas Agropecuarias,
Estrategias de Desarrollo Rural,
Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y
Servicios de Extensión Agrícola**

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	3
SECCIÓN I EL CONTEXTO DE LA RURALIDAD COSTARRICENSE.....	4
EL CONTEXTO DE LA RURALIDAD COSTARRICENSE	5
SECCIÓN II POLÍTICAS AGROPECUARIAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL Y SERVICIOS DE EXTENSIÓN	14
ENFOQUES DEL DESARROLLO TERRITORIAL.....	15
POLÍTICAS AGROPECUARIAS, ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL Y SERVICIOS DE EXTENSIÓN.....	22
POLÍTICAS PARA LA PROSPERIDAD RURAL	29
SECCIÓN III SEGURIDAD ALIMENTARIA Y POBREZA RURAL.....	35
SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA AGENDA DE DESARROLLO DEL MILENIO.....	36
SEGURIDAD ALIMENTARIA Y POBREZA RURAL EN CENTROAMÉRICA	42
SEGURIDAD E INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN CENTROAMÉRICA	46
SECCIÓN IV DESARROLLO AGROPECUARIO Y DESAFÍOS DE LA EXTENSIÓN AGRÍCOLA	70
LA EXTENSIÓN, UN INSTRUMENTO DE POLÍTICA INCLUYENTE	71
SECCIÓN V CONCLUSIONES Y REFLEXIONES	74
CONCLUSIONES.....	75
REFLEXIONES	79
ANEXOS	82
ANEXO 1. PARTICIPANTES EN LAS JORNADAS DE REFLEXIÓN Y DEBATE	83
ANEXO 2. PARTICIPANTES EN LA SESIÓN DE REFLEXIÓN PROPOSITIVA.....	87

INTRODUCCIÓN

El mundo rural es estratégico para la sociedad costarricense, pues de su desarrollo dependen no solo las personas que lo habitan, sino el conjunto de la sociedad costarricense. El medio rural contribuye de forma significativa a la oferta exportable, la generación de empleo, la producción y abastecimiento de alimentos, así como la generación de servicios ambientales, que además de sustentar a la población, son base de la actividad turística, convertida en una de las principales fuentes de divisas para la economía nacional.

A pesar de su aporte, la ruralidad es escenario de grandes asimetrías con respecto a las zonas urbanas, expresadas, entre otros aspectos, en carencias de servicios, limitadas inversiones y oportunidades de empleo, así como en los niveles de pobreza de sus habitantes, que presentan en esas regiones sus manifestaciones más drásticas. Esta situación se ha constituido en una preocupación permanente para el Estado, así como para la academia y otras instancias de cooperación no gubernamentales e internacionales. Dicha preocupación dio origen a las “Jornadas de Reflexión y Debate sobre Políticas Agropecuarias, Estrategias de Desarrollo Rural, Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y Servicios de Extensión Agrícola”,¹ actividad realizada con la intención de abrir un espacio para el diálogo sobre la problemática rural y agrícola entre representantes de instituciones públicas, académicas, instancias de cooperación, grupos de la sociedad civil y representantes de los principales partidos políticos del país, en aquel momento en campaña para la elección de un nuevo Gobierno.

El presente documento², preparado como seguimiento a esa actividad, está dividido en cinco secciones: en la primera, “El Contexto de la Ruralidad Costarricense” Hernán González (PDR) hace una síntesis de la situación del medio rural nacional y sus asuntos críticos; en la segunda, “Políticas Agropecuarias, Estrategias de Desarrollo Rural y Servicios de Extensión”, se presentan los aportes de los conferencistas Rafael Echeverri Perico (IICA) y Jorge Mora Alfaro, quienes enfatizan en el enfoque de desarrollo rural territorial como elemento para orientar políticas e iniciativas de apoyo a ese sector, complementados con el documento de Sergio Sepúlveda y Adrián Rodríguez (IICA) “Políticas para la prosperidad rural”; en la tercera sección, “Seguridad alimentaria y Pobreza Rural”, se incluyen las intervenciones de Allan Bojanic (FAO) y Ezequiel García (CORECA-CAC), que contextualizan el tema en las corrientes mundiales de desarrollo y caracterizan la situación centroamericana, estas intervenciones se complementan con el documento de Alejandro Schejtman “Seguridad e Inseguridad Alimentaria en Centroamérica”; en la cuarta sección, “Desarrollo Agropecuario y Desafíos de la Extensión Agrícola” se incorpora el aporte de Jairo Cano Gallegos sobre la función ampliada de la extensión en un contexto de desarrollo rural.

En el apartado final, preparado por el Comité encargado de la elaboración del documento, se recoge las conclusiones más relevantes de la actividad, y complementariamente se agrega una serie de reflexiones aportadas por un grupo representativo de personas involucradas en el tema, mismas que fueron extraídas de un taller de trabajo realizado para esos efectos.

Es la expectativa de los organizadores que este documento fortalezca la integración de las instancias relacionadas con el desarrollo rural y agropecuario del país, y estimule futuras actividades de diálogo y análisis como medio para orientar adecuadamente sus iniciativas de cooperación.

¹ Organizada entre el Grupo de Estudios Rurales, con apoyo del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica (UCR); la Facultad de Ciencias de la Tierra y el Mar de la Universidad Nacional (UNA); la Escuela de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), el Programa de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Ganadería (PDR), la Asociación Nacional de Extensionistas Agropecuarios y Forestales (ANEAF); la Oficina de la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación en Costa Rica (FAO) y la Oficina del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en Costa Rica (IICA). Octubre 12-14 del 2005.

² Comité para la elaboración del documento: Mario Samper (UCR-UNA), German Masis (UNA-UCR) Omar Miranda (UNA), Olman Díaz (UNED), Pedro Martín Ramírez (ITCR) Hernán González (PDR-MAG), Nils Solórzano (MAG), Ricardo Guillén (ANEAF), Octavio Ramírez (FAO), José C. Arze (IICA).

SECCIÓN I
EL CONTEXTO DE LA
RURALIDAD COSTARRICENSE

En las últimas dos décadas el escenario de lo rural en el país experimenta importantes transformaciones, como efecto de múltiples determinantes de carácter económico, social y ambiental. Todos los cambios sucedidos plantean la necesidad de reconceptualizar la ruralidad y reformular las políticas de desarrollo rural, tomando como base dichas transformaciones, las potencialidades que la ruralidad encierra y el escenario prospectivo al cual el país apunta en procura de elevar los niveles de equidad y bienestar de su población.

La configuración de conceptos que orienten la formación de una nueva ruralidad en Costa Rica, es un tema estratégico; sin ella no es posible lograr un país en el cual los y las costarricenses tengan la oportunidad y las condiciones para construir un futuro mejor.

Las transformaciones sucedidas en las últimas dos décadas en el medio rural son manifestaciones de diversos fenómenos como: la acentuación de los desequilibrios derivados de la concentración y centralización del desarrollo económico y social del país, la crisis persistente de las economías familiares rurales⁴, el avance de una diversificación económica poco incluyente, la progresiva importancia de la naturaleza en el desarrollo y el estancamiento institucional para afrontar con éxito los retos que la nueva ruralidad plantea.

Los desequilibrios

Como resultado del desarrollo histórico y de un proceso deficientemente atendido, la población del país tiene una fuerte concentración en la Región Central⁵ y específicamente en la Gran Área Metropolitana⁶. De acuerdo con el último censo de población, realizado en el año 2000, la Región Central con 16,6 % del territorio nacional, comprende el 64% de la población total del país; mientras que las 5 regiones periféricas con un 83,4% del territorio comprenden el restante 36% de la población. Por su parte, la Gran Área Metropolitana, que cubre 3.49% del territorio nacional, albergaba en ese mismo año una población de 2.016.319 personas, que representan cerca del 53% del total del país.

La Región Central tiene una densidad de población de 288 habitantes por kilómetro cuadrado, la cuál es casi 6 veces mayor que la densidad de la región Pacífico Central (51) que es la mayor de las 5 regiones restantes; las regiones Chorotega (23), Brunca (32), Huetar Atlántica (35) y Huetar Norte (34) tienen menor densidad de población.

³ Hernán González Mejía

⁴ Por economías familiares rurales se entiende las que dependen del trabajo y participación activa de la familia. Eso no necesariamente las convierte en pobres por definición, pues pueden crecer y mantenerse con procesos dinámicos de capitalización y ampliación de sus actividades. A su vez, estas economías no necesariamente actúan en forma individual y aislada. Su inclusión en organizaciones especiales para comercialización, crédito y otras actividades de apoyo, es un instrumento muy importante para su desarrollo y, en la actualidad, parece constituirse en una exigencia.

⁵ La Región Central, está compuesta por diversos cantones y distritos de las siguientes provincias: San José, Alajuela, Cartago y Heredia.

⁶ La actual Gran Área Metropolitana (GAM) es el resultado de la integración de cuatro ciudades y numerosos pueblos que durante, muchas décadas fueron islas en un mar de cultivos, especialmente de café. Tiene una extensión de 1.778 km², abarca desde Paraíso (provincia de Cartago) en el este, hasta Atenas (provincia de Alajuela) en el oeste. Es una zona de origen volcánico donde sobresalen, en la parte alta y las riberas de algunos ríos, las pendientes mayores a 50%; mientras en las partes media y baja destacan el relieve plano ondulado, lomas y valles, con predominio de pendientes menores al 20%. Las elevaciones oscilan entre los 200 y los 3.300 metros sobre el nivel del mar.

Por su parte, la modificación de la densidad de población de la Región Central, entre los años 1984 y 2000 es muy significativa, especialmente en comparación con el crecimiento de este mismo indicador en las restantes regiones. La densidad de población de la Región Central pasó de 180 habitantes por kilómetro cuadrado en 1984 a 288 en el 2000, cifra que se traduce en un crecimiento del 60%.

Esta excesiva concentración de la población del país en la Región Central, y específicamente, en la Gran Área Metropolitana, expresa un proceso migratorio desde las regiones periféricas, resultado de una concentración de la inversión y los servicios en la Región Central, en ausencia de esquemas eficaces de planificación, tanto urbana como rural, así también como efecto de la debilidad e ineficacia de las políticas públicas y de la acción institucional para retener la población en el medio rural y en las regiones periféricas en condiciones de bienestar y prosperidad.

Correlativamente con esta gran asimetría, se acentúa la brecha entre los espacios centrales y las regiones periféricas en otros aspectos de la vida económica, social y cultural, que se traducen en la existencia de menores niveles de desarrollo en las regiones periféricas, con consecuencias importantes en el bienestar de la gran mayoría de los habitantes. Esta brecha se ha venido ampliando a tal grado que en la actualidad se puede hablar de dos países, el del centro y el periférico.

Tomando como base el Índice de Desarrollo Humano⁷, Costa Rica como país ocupa el lugar 45 (IDH=0.834) con respecto a 177 países para los cuales se ha calculado: se sitúa así entre los países considerados como de desarrollo humano alto (55 naciones cuyo IDH es igual o superior a 0.800 para el año 2004).

Sin embargo, este promedio nacional esconde una realidad muy heterogénea en materia de desarrollo. Mientras que el 45.7% de los cantones del país tienen un IDH igual o superior a 0.500, el 54.3% restante se sitúa por debajo de este indicador, en un rango de 0.022 para el cantón de menor IDH y 0.474 para el más alto. Observando con mayor detalle, se puede constatar que de los cantones comprendidos entre 0.500 y 0.826, el 89.19% pertenece a la región central, poniendo de relieve de esta manera nuevamente una realidad de centralización del desarrollo y de exclusión progresiva de los cantones y regiones periféricas.

Este fenómeno encierra un importante y alarmante desequilibrio en la configuración del organismo social como totalidad que, de profundizarse por efecto de la poca injerencia de la periferia en las políticas públicas y la ausencia de una acción planificada y coherente desde el Estado para incidir efectivamente en el desarrollo de las regiones periféricas, puede tener consecuencias económicas, sociales y políticas imprevisibles. De esta manera, se requiere no sólo un conjunto de políticas y planes orientados al crecimiento económico del medio rural, sino principalmente políticas y programas que estimulen el crecimiento y desarrollo armónico de las regiones y cantones periféricos, como condición indispensable para el rescate de una ruralidad que siga siendo la base de nuestra democracia.

⁷ Índice sintético que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano con tres dimensiones centrales: vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y un nivel de vida digno. Las variables para calcularlo son: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa combinada de matriculación en primaria, secundaria y nivel terciario, y el PIB per cápita PPA en US\$.

La Crisis de las Economías Familiares Rurales

Son muchos los estudios y análisis sobre la conformación económica y social de la nacionalidad costarricense que han señalado y fundamentado el aporte de las economías familiares campesinas en la consecución de una sociedad más democrática y de mayores oportunidades que la existente en otros países latinoamericanos⁸. Efectivamente, en los periodos anteriores a la modernización agropecuaria, iniciados a principios de la década del los 50, la pequeña producción rural tuvo una presencia incuestionable en la producción de granos básicos y un peso considerable en la producción de café y de otros productos fundamentales para el consumo de alimentos de toda la población. Si bien es cierto que con el proceso de modernización de la economía agraria y rural del país en las décadas posteriores se restó importancia a la producción de las economías familiares campesinas, una serie de medidas de política económica y de organización y apoyo de los poderes públicos, les permitió conservarse como unidades de producción relativamente exitosas, estimuladas por un importante apoyo estatal en materia de investigación, extensión, crédito y, muy especialmente en la comercialización de sus productos y el fortalecimiento de sus organizaciones.

Sin embargo, con la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural, aplicados en las décadas del 80 y 90, que provocaron un significativo debilitamiento de la capacidad de los servicios públicos de apoyo, estas economías familiares rurales vienen sufriendo una crisis persistente y progresiva. La ausencia de información estadística⁹ no permite realizar una cuantificación y caracterización rigurosa sobre la naturaleza de esta crisis, pero con base en la experiencia y en algunos análisis parciales¹⁰, se pueden señalar las siguientes tendencias:

Dificultades para articular su producción a mercados dinámicos. La investigación, la asistencia técnica y los servicios de apoyo que han venido acompañando este proceso se han mostrado incapaces hasta el momento¹¹, de producir resultados significativos para lograr esta articulación entre la producción y el mercado, pese a la presencia de importantes recursos financieros existentes en el conjunto de la institucionalidad del país, tales como el Programa de Reconversión Productiva, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, los créditos especiales del Banco Nacional de Costa Rica y de otros bancos estatales y de programas y proyectos de crédito. También se han tomado medidas, más formales que reales, por crear sistemas de información y conocimiento que apoyen este proceso especialmente en el ámbito de la comercialización y mercadeo, sin tener aún resultados significativos¹². Lo anterior no

⁸Entre ellos: Vega, C. José L. Hacia una interpretación del desarrollo costarricense: ensayo sociológico. San José, Editorial Porvenir, 1983. Bosch, J. Apuntes para una interpretación de la historia costarricense. San José, Editorial Eloy Morúa Carrillo. 1989. Facio, R. Estudio sobre la economía costarricense. San José, Editorial Costa Rica. 1972. Monge, C. Historia de Costa Rica. San José, Imprenta Trejos. 1959.

⁹ El último censo agropecuario se realizó en 1984, y aún no se cuenta con un sistema de estadísticas continuas que permita realizar análisis cuantitativos sobre la realidad de estas economías familiares rurales. Fenómeno, que expresa el deterioro de las políticas y de los sistemas de apoyo a la agricultura y el desarrollo rural.

¹⁰ Entre éstos sobresale el trabajo realizado por Rodrigo Alfaro Monge Titulado: "Hay que jornallear". Un análisis de las estrategias adaptativas de pequeños productores en la región atlántica de Costa Rica. Universidad de Wageningen. Holanda. Tesis de Doctorado. 2003.

¹¹ En un estudio realizado por el Banco Nacional a los pequeños productores agropecuarios participantes en sus programas de crédito y a los miembros de UPANACIONAL, se afirma: "el 61 % de los agricultores no recibe ningún tipo de capacitación o asistencia técnica, solo un 19 % expresaron que reciben asistencia técnica, un 3 % asesoría en administración, un 2 % en contabilidad y un 2 % en mercadeo" (Banco Nacional. Estudio del Perfil del Pequeño Productor Agropecuario. Banco Nacional. Dirección Corporativa de Desarrollo y Crédito. San José, Costa Rica. Pág. 15).

¹² "El principal canal de venta que utilizan los productores agropecuarios son los intermediarios; donde el 80 % vende sus productos a éstos y solo un 18 % lo realiza directamente al consumidor. Del 80 % que vende a intermediarios el 44 % ende en

implica la existencia de una serie de experiencias particulares exitosas, que podrían servir como base para estructurar programas coherentes de apoyo. La debilidad de los servicios de apoyo incluye un déficit crítico en materia de infraestructura, tanto en vías de comunicación, como en infraestructura directamente productiva o para comercialización de productos.

De una manera especial, es necesario señalar la falta de perspectivas para el desarrollo de los asentamientos campesinos como unidades económicas familiares prósperas: Los limitados avances en la formación de los asentamientos campesinos en el país han hecho que se estén sucediendo fenómenos significativos de ventas o de abandono de las parcelas, con las consecuencias sociales que ello implica: migración, incremento de la pobreza y pérdida de esperanza de muchas de estas familias campesinas.

Pocos avances en la diversificación productiva de las economías familiares campesinas. La diversificación productiva que se ha logrado en las zonas rurales del país, no ha incluido a las pequeñas economías, continuando estas, en su mayor parte, con una producción tradicional, sin lograr la introducción de nuevos productos y actividades económicas que tengan mayores posibilidades de mercado y un mayor retorno económico y financiero. Estos limitados avances, se viene traduciendo en un proceso creciente de descapitalización, pese a la necesidad que los mismos productores expresan por lograr una mayor diversificación, tal como se constata en el estudio del Banco Nacional “casi el 70 % de los entrevistados están interesados en diversificar sus ingresos y no continuar dependiendo de una sola actividad” (Banco Nacional. Ibid. Pag. 30). Las deficiencias señaladas en materia de investigación, extensión y servicios de apoyo (crédito, comercialización, capacitación, etc.), se inducen y conducen a este resultado.

Disminución de la participación de la juventud en el funcionamiento de las economías familiares. La capacidad de reproducción de las unidades económicas familiares, no sólo depende del nivel de utilidades logradas por la venta de sus productos de una forma inmediata, sino de la capacidad que estas unidades generan para absorber o incorporar las nuevas generaciones en ellas. De esta manera, se puede afirmar que la solidez de estas economías depende en gran parte del grado de incorporación de la juventud en sus actividades. Como producto del proceso de deterioro a que han estado sometidas en las últimas dos décadas, las pequeñas y medianas unidades económicas, no lograr incorporar en forma plena a la población joven, produciéndose de esta manera un proceso paulatino de envejecimiento del campesinado, con consecuencias importantes en la construcción de un futuro más próspero. En el estudio del Banco Nacional, citado anteriormente, se dice, refiriéndose a la composición por edades: “el 87 % lo representan personas mayores a los 35 años, con un 30% de la población en el ámbito de edad adulta mayor a los 50 años y solamente un 4 % lo representan personas menores a los 30 años”¹³

Debilitamiento de las organizaciones propias de las economías familiares campesinas. Como resultado de la aplicación de políticas restrictivas en materia de gasto e inversión pública y del mismo debilitamiento de las estructuras productivas de base, muchas de las organizaciones campesinas se han visto seriamente debilitadas¹⁴, hasta el punto de que no han estado en capacidad de intervenir con éxito en los procesos de negociación y diseño de alternativas productivas que logren estructurarse en forma coherente con las nuevas dinámicas del mercado en forma incluyente.

su propia finca, un 19 % a cooperativas principalmente beneficiadoras, un 17 % en subastas ganaderas, un 5 % a empacadoras y un 4 % en el Cenada” (Banco Nacional. Ibid. Pag. 13)

¹³ Banco Nacional. op.cit. Pág. 8.

¹⁴ “Los agricultores mantienen un nivel de organización un tanto bajo ya que solo el 43 % de los mismos pertenece a algún tipo de organización y un 57 % no está integrado a alguna organización” (Banco Nacional. Ibid. Pag. 29)

Débil formación y capacitación de los miembros de las economías familiares campesinas para enfrentar los procesos de desregulación y apertura. Los esfuerzos de capacitación y formación hacia las comunidades rurales y específicamente hacia las economías familiares, además de débiles y desarticulados, no están contextualizados a los territorios en los cuales se encuentran. Esto hace que muchos programas de formación y capacitación, en vez de contribuir efectivamente al desarrollo de dichos territorios, se conviertan en medios eficaces para estimular la migración de la juventud hacia el centro del país, contribuyendo con ello al proceso de centralización excluyente del desarrollo.

Persistencia de relaciones clientelistas que inhiben la capacidad de acción autogestionaria de las economías familiares rurales. Los nuevos escenarios y paradigmas planteados por la sociedad de la información y conocimiento, no han logrado influir en la acción pública y en el comportamiento organizacional tradicional. En la práctica, este fenómeno constituye una seria limitación para la innovación, la creación de nuevas rutas de acción como consecuencia en la producción de resultados inéditos que abran perspectivas esperanzadoras para este importante sector social de la realidad rural.

Las anteriores tendencias, que no agotan la caracterización de estas economías rurales, actúan como determinantes y resultantes a la vez de esa crisis persistente que cada vez tiene un mayor significado en el conjunto de la sociedad costarricense y que aún no ha sido percibida como tal por la política pública. El tratamiento que se ha dado al problema ha sido superficial, reduccionista y puntual, sin considerarlo en la perspectiva de un proceso de desarrollo rural integral, con un enfoque territorial, hacia la creación de economías estables articuladas y de desarrollo autocentrado¹⁵.

Diversificación económica poco incluyente

El medio rural del país, desde el punto de vista del crecimiento, ha experimentado un comportamiento dinámico y próspero. Ello se traduce en su participación en el conjunto de la economía del país de una magnitud del 32.5%¹⁶, tomando en consideración las contribuciones directas e indirectas, así como todos los encadenamientos desde los insumos y factores, hasta la industrialización y el consumo de los productos, así como los servicios ligados a todos los procesos. Esta participación económica de la agricultura se ha debido principalmente al auge de productos de exportación, muchos de ellos con base en capital extranjero, tales como la frutas (piña, naranja, melón), ornamentales y flores, raíces y tubérculos, además de los rubros tradicionales: café, banano, azúcar y carne; pero también al crecimiento de las empresas del mercado interno que cada vez se vinculan más directamente a los grandes supermercados con sus sistemas integrados de proveedores. Es necesario señalar que este escenario ha estado acompañado por un crecimiento notable del volumen de importaciones de productos de origen agropecuario, muchas de ellas en competencia con la producción nacional.

Además de la agricultura, el medio rural se ha convertido en forma progresiva y acelerada en el escenario de otros sectores económicos dentro de los cuales se destaca el turismo que se ha convertido en una de las actividades más importantes de la economía nacional. Efectivamente, desde 1997 se ha incrementado en forma sostenida, al pasar de 811 490 visitantes internacionales a 1 452 926 en el 2004 generando divisas por un valor de 1 357,4 millones de dólares.

¹⁵ Este concepto no implica autarquía. Expresa un desarrollo basado en circuitos económicos locales virtuosos que aprovechen todo el potencial de cada localidad, capaz de articularse a mercados externos a los propios territorios (nacionales y extranjeros) en condiciones favorables de captación del excedente económico para el bienestar de su propia población.

¹⁶ IICA. 2003. La Real Contribución de la Agricultura a la Economía.

Las inversiones en el medio rural, provenientes de estos dos sectores (agricultura de exportación y turismo), han tenido una serie de externalidades poco favorables al desarrollo de los territorios rurales en los cuales se han realizado. Uno de los efectos más negativos ha sido el incremento del precio de la tierra que ha actuado como un agente expulsor de muchas de las economías familiares, especialmente en presencia de condiciones poco favorables para su desarrollo, como se ha señalado anteriormente. Este alto precio o sobrepeso de la propiedad de la tierra ha frenado, a su vez, el avance de actividades agropecuarias que no alcanzan las tasas de rentabilidad que ofrece el mercado de servicios y algunos otros nichos de los mercados externos.

A su vez, tanto la actividad agroexportadora en auge (frutas y ornamentales, especialmente), como el desarrollo de los complejos turísticos, no favorecen a las pequeñas y medianas economías rurales incluyéndolas a sus cadenas productivas y comerciales como proveedores de productos o de servicios. Esta ausencia de encadenamientos¹⁷ ha producido zonas del país de mucha importancia para el desarrollo nacional en la dinámica de una economía dual¹⁸ en la que coexisten sistemas de producción moderno (con elevados niveles de desarrollo tecnológico, productividad y dinamismo económico) y modelos productivos rezagados (con niveles de tecnología rudimentarios y escaso dinamismo), contribuyendo con ello a la formación de este nocivo concepto de los dos países: el próspero y rico frente al pobre y atrasado.

Tanto el sector exportador de productos no tradicionales de origen agropecuario como el turismo se han desarrollado con un decidido acompañamiento estatal mediante servicios de apoyo y el estímulo de incentivos fiscales importantes.

No obstante, es necesario destacar el importante posicionamiento del turismo que visita el país en el mercado internacional con el concepto de “turismo sostenible”, que necesariamente implica una valoración de la naturaleza y la cultura¹⁹, como resultado de una historia y configuración natural en gran parte construida por las economías familiares rurales de las diferentes regiones del país, acompañada por políticas públicas de fuerte contenido ambiental.

La existencia de esta realidad exige una serie de políticas, medidas y programas muy visionarios, coherentes y creativos, para establecer los lazos y vinculaciones necesarias entre estas “dos economías”, de tal manera que se logren círculos virtuosos de carácter económico, social, cultural y ambiental, que contribuyan en forma eficaz y sostenible al desarrollo nacional.

¹⁷ El concepto de encadenamiento se entiende como una relación de largo plazo que establecen unidades empresariales con el propósito de obtener beneficios conjuntos. El interés de las políticas públicas por promoverlos debe sustentarse en los beneficios económico-sociales que se derivan de ellos, y no en el encadenamiento *per se*.

¹⁸ Tesis sustentada principalmente por el economista Hans Singer.

¹⁹ “(...) en un mundo en el que todos los demás venden productos turísticos genéricos, Costa Rica ofrece un producto único, auténtico y diferenciado” (Pratt, J. 2003. Logros y retos del turismo costarricense. Ponencia preparada para el Noveno Informe Estado de la Nación. San José, Costa Rica, Programa Estado de la Nación). Tomado del Estado de la Nación, Décimo Informe, Pág. 163.

La importancia de la naturaleza en el desarrollo

Es bien conocido el hecho de que el país se encuentra entre los catorce países del mundo que poseen más del 23% de su territorio bajo alguna categoría de protección (25.6% de protección estatal y 7.18% privada en el año 2003). A su vez, en el decenio 1994-2003 el Inventario Nacional de Biodiversidad incorporó 15 187 especies para un total de 21 298 identificadas en el país y, de ellas, 1 594 nuevas para la ciencia.²⁰

Por otra parte, desde 1996, el Pago de Servicios Ambientales ha incorporado 326 846 hectáreas en actividades de protección de bosques y 71 938 hectáreas en otras modalidades. La proporción de madera proveniente de plantaciones forestales pasó de abastecer cerca del 5% del consumo total en 1995 a casi el 45% en el 2002.²¹

Una información más importante aún señala que en la última década, casi se alcanzó la cobertura universal en el abastecimiento del agua para consumo humano, que pasó de 92% en 1991 a 97.5% en el 2003. En ese mismo período la cobertura de agua de calidad potable creció de 50% a 79.5%.

Sin embargo, estos avances no son coherentes con otras series de acontecimientos y manifestaciones, tales como el hecho de que entre 1990 y el 2002 la inversión pública social en suministro de agua decreció 3.3% en términos per cápita y de que en los últimos veinticinco años la extracción de aguas subterráneas creció de 2 441 a 9 886 pozos. Y más grave aún, la información de que la Compañía Nacional de Fuerza y Luz retiró, en los últimos seis años, aproximadamente 30 193 toneladas de basura de las aguas que llegan de las centrales eléctricas, con un costo superior a 200 millones de colones²².

Pero a su vez, se constata que la flota vehicular se ha duplicado, prácticamente, en los últimos diez años; ello significa que los hidrocarburos importados proporcionan el 70% de la energía que consume el país, hecho que hace que este aumento del consumo con precios más altos haya tenido un efecto financiero negativo, al ascender el gasto a 526 millones de dólares durante el 2003²³.

Y desde el punto de vista del uso de productos plaguicidas tóxicos se constata que “Más del 80% de los plaguicidas importados entre 1991 y 2001 se clasificaron como alta toxicidad o extremadamente tóxicos para peces y crustáceos”²⁴, hecho que tiene cada vez un mayor significado negativo para la sostenibilidad ambiental de país y se presenta como una tendencia que progresivamente será impracticable.

Como resultado de una serie de factores relacionados con el cambio climático, el mal uso del suelo, el sistema de ocupación del territorio, el tipo de agricultura y ganadería imperante en muchas zonas del país, así como de la ausencia de medidas de prevención suficientemente anticipadas y organizadas, se han sucedido en el medio rural eventos naturales tales como sismos, sequías y exceso de precipitación pluvial. Durante el período comprendido entre los años 1988 al 2005 los daños ocasionados a la producción agrícola y pecuaria, sin considerar los encadenamientos productivos y las otras pérdidas relacionadas con

²⁰ Datos tomados del Décimo Informe del Estado de la Nación. Pag. 239.

²¹ Ibid.

²² “La producción per cápita de desechos en el Area Metropolitana de San José casi se duplicó en los últimos veinte años” (Proyecto Estado de la Nación. Informe N° 11. Pág. 177)

²³ “Los precios promedio de los hidrocarburos empleados en el sector transporte se incrementaron en un 39% con respecto al 2003” (Proyecto Estado de la Nación. Informe N° 11. Pág. 177).

²⁴ Proyecto Estado de la Nación. Informe N° 10. 2004. Pág. 238.

la destrucción y deterioro de viviendas, infraestructura productiva e infraestructura social, ascendieron a 289.4 millones de dólares²⁵

Estos datos que se presentan como una de cal y otra de arena, reflejan parcialmente la riqueza y los síntomas del deterioro de la naturaleza, elemento fundamental de la ruralidad e inducen a plantear que el desarrollo rural no puede concebirse sin un planteamiento de políticas específicas para preservar la naturaleza, como acción fundamental para el mantenimiento de la vida. Y en este sentido, le imprime un elemento estratégico, no únicamente en términos económicos inmediatos, sino como el cimiento en que descansa toda la sociedad y la expresión vital y humana.

Ello significa que la riqueza natural y las acciones conducentes a su preservación, no podrán alejarse sino, por el contrario, acercarse conceptual y prácticamente a los procesos productivos, y estos impregnarse de un sentido conservacionista fundamental. Ello implica una nueva perspectiva en la agricultura y ganadería, en la actividad forestal, en el turismo y en las demás expresiones económicas que se sucedan en el medio rural pero, a su vez, una estrecha relación con la vida urbana, pues este binomio rural-urbano está profundamente conectado en una simbiosis multidimensional.

Estancamiento institucional para enfrentar los retos del desarrollo rural

La viabilidad del desarrollo rural depende, en gran parte, de la existencia de políticas claras y actualizadas y de instrumentos organizacionales para llevarlas a la práctica, mediante planes, programas y proyectos, capaces de movilizar voluntades, capitales, iniciativas y recursos.

Infelizmente, en las últimas dos décadas sucede un importante proceso de deterioro y estancamiento institucional, como resultante de determinantes múltiples y complejos, entre los que se pueden señalar los siguientes: pérdida de visión de la acción pública, baja asignación de recursos²⁶, ineficiencia en la utilización de los recursos existentes²⁷, expresiones de corrupción cada vez más significativas, tendencias negativas en la cultura institucional existente, exacerbación del burocratismo y el entramamiento funcional, centralismo y concentración en la toma de decisiones y un progresivo alejamiento de una realidad altamente dinámica, compleja y contradictoria.

En los procesos de desarrollo rural, este estancamiento institucional se manifiesta como incapacidad de respuestas rápidas, coherentes, coordinadas con los organismos complementarios y en alianzas con los organismos de la sociedad civil²⁸. Este último aspecto es de gran importancia para el abordaje del

²⁵ Flores, Roberto. El Sector Agropecuario y el Impacto de los Fenómenos Naturales Extremos. Avance de Estudio. SEPSA. Marzo 2006.

²⁶ "(...), el margen de acción del Estado se ha restringido en términos de disponibilidad de recursos económicos: el servicio de la deuda pública demanda un porcentaje cada vez mayor del presupuesto del Gobierno, la liberalización comercial ha reducido los ingresos fiscales por concepto de gravámenes al comercio, la carga tributaria con respecto al PIB no ha aumentado significativamente, los sectores más dinámicos de la economía tienen pocos encadenamientos locales y su contribución al Fisco no corresponde con la proporción de su peso en la economía" (Estado de la Nación. Informe No 10. Pág. 324).

²⁷ En un intento por solucionar este problema, "han proliferado las figuras de los órganos adscritos a los ministerios, entes públicos no estatales y otras entidades de diferente naturaleza jurídica y funcional, como mecanismos a través de los cuales se desarrollan políticas y programas, además del uso y abuso de la figura de la personalidad jurídica instrumental, todo lo cual constituye un reflejo de la atrofia del Estado costarricense" (Proyecto Estado de la Nación. Informe No 10. Pág. 325).

²⁸ Pese a que el Estado costarricense ha establecido mecanismos permanentes para el financiamiento de programas y proyectos orientados a superar la pobreza, estos han carecido de una orientación novedosa que se base en la creación de capacidades en las mismas comunidades rurales para emprender acciones para su propio desarrollo.

desarrollo rural, con la perspectiva de creación de una nueva institucionalidad, capaz de idear nuevas formas de colaboración con la sociedad civil que supere la relación clientelista, unidireccional, centralizada y muchas veces autoritaria del Estado.

Uno de los actores institucionales de mayor significación para el desarrollo rural, bajo un enfoque territorial, es el gobierno local. En relación a este actor, se han sucedido cambios importantes en la última década, como el traslado a las municipalidades del cobro del impuesto de bienes inmuebles, en 1994; y en 1998 la introducción en el Código Municipal de la elección directa de los alcaldes, así como la reforma constitucional del 2001, que estableció el mandato de trasladar paulatinamente el 10% del Presupuesto Nacional a los municipios.

Pese a estas importantes determinaciones, los gobiernos locales no han logrado hasta el momento el fortalecimiento previsto. Las finanzas municipales permaneces débiles, en especial las de las municipalidades más pequeñas, manteniendo un gasto real per cápita muy bajo. Por otra parte, la reforma constitucional referida ha quedado supeditada a una ley normativa del traslado de competencias, que aún no ha sido aprobada.

El debilitamiento gerencial y administrativo de los gobiernos locales, no sólo les limita en la prestación de servicios eficientes²⁹, sino que además no les posibilita visualizar su papel en el desarrollo local, mediante procesos de concertación social orientados a estructurar planes de desarrollo capaces de articular la acción de las instituciones públicas y de los actores de la sociedad civil en torno a estos planes.

Este panorama indica la necesidad de una acción muy bien dirigida hacia la promoción y generación de un cambio institucional que no se quede en elementos normativos y organizacionales, sino que implique nuevas posturas ante el desarrollo del medio rural y una transformación en la cultura organizacional imperante.

²⁹ “(...) los municipios tiene serios problemas de gestión presupuestaria, que les impiden prestar servicios de calidad en forma eficiente. Además tienen poca capacidad de cobro; los pendientes de cobro representaban un 41.1% de sus ingresos propios. Los costos de los servicios que prestan son superiores a los ingresos que recaudan.” (Proyecto Estado de la Nación. Informe No 10. Pág. 329. 2004)

SECCIÓN II
POLÍTICAS AGROPECUARIAS,
ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL
Y SERVICIOS DE EXTENSIÓN

Este artículo pretende realizar una breve revisión de la relevancia que tiene, en los procesos de gestión de políticas, el “desarrollo rural territorial”. Se trata de un enfoque nuevo, que viene posicionándose en los países de nuestro continente; es especialmente relevante en la época actual, caracterizada por cambios profundos en materia de gobernabilidad y que mantiene aún pendiente la tarea de dar solución a problemas como la pobreza, el desarrollo sostenible, la equidad, la integración territorial, etc.; en general, encara la tarea de ofrecer alternativas reales para el desarrollo de nuestra ruralidad.

El artículo desarrolla de manera sucinta cinco aspectos: i) una descripción del proceso implícito en la formulación de políticas pública y la necesidad de que éstas se orienten a movilizar las capacidades de la sociedad en su conjunto; ii) una explicación de la importancia de que el objeto de atención de esas políticas sea “el territorio”, en lugar de las orientaciones sectoriales que se manejan actualmente; iii) una caracterización de los elementos básicos de la economía de los territorios, con la intención de facilitar la comprensión de su dinámica, iv) una explicación de transformación institucional que se está produciendo en nuestros países, y sus implicaciones en términos de relaciones de poder y toma de decisiones; vi) finalmente, un repaso a las principales tendencias que se observan en las políticas públicas para el desarrollo rural que pretenden advertir que, aunque en forma poco articulada, tienen matices de orientación territorial.

La lógica de la política pública

Las políticas públicas son los mecanismos a través de los cuales el Estado, en representación de la sociedad, procura alcanzar determinados objetivos que la beneficien en su conjunto. En primer lugar, cuando “se hace política pública”, se plantea una visión de sociedad, un proyecto de sociedad deseada en términos de desarrollo y bienestar, que se relaciona con impactos esperados en cuanto a pobreza, gobernabilidad, crecimiento, sostenibilidad, etc. Esa visión es planteada por el Estado _reiteramos_ en representación de la sociedad.

Sin embargo, en una sociedad que opera bajo un sistema democrático con economía de mercado, como en la mayoría de nuestros países, la tarea de alcanzar esa visión no es competencia directa del Estado, que tiene más bien el papel de influir en las voluntades de los actores sociales para que, a través de estos, se avance en el camino hacia esa sociedad deseada. Además, son estos últimos los que cuentan con las capacidades para alcanzarla, situación que se ejemplifica en los niveles de inversión pública agrícola de nuestros países, ya que aún en países de altísima inversión pública en el sector agropecuario, como es el caso de México, ésta equivale únicamente a un 12% de la inversión total, y en Colombia a menos de un 1%; el resto es aportado por el sector privado: los agentes económicos de la agricultura, sean ricos o pobres, ya sea en tierra, trabajo, crédito, etc.

Lo anterior implica que el Estado, en la formulación de las políticas públicas, debe tratar de lograr efectos directos en las decisiones de comportamiento de los agentes sociales y agentes económicos, recurriendo para esto a los distintos instrumentos con que cuenta, como el liderazgo político, la potestad de regular, la capacidad de crear instituciones, la capacidad de hacer inversiones en bienes públicos, e inclusive

³⁰ Síntesis elaborada por la Comisión Organizadora con base en la presentación magistral del Dr. Rafael Echeverri Perico (IICA) “Enfoques del Desarrollo Rural” UCR 13/10/2005, y su artículo “Economía y Territorio”.

intervenir en la economía. El gran desafío para el Estado es, por lo tanto, hacer uso de sus instrumentos para movilizar las capacidades de los actores sociales y económicos.

El territorio como objeto de atención

Tradicionalmente, en nuestros países los planteamientos económicos y de desarrollo relacionados con el medio rural han tenido una orientación dual; básicamente se ha impulsado una política para los sectores con mayores capacidades de inversión y vinculación a mercados, y otra con la etiqueta de “políticas de desarrollo rural” para todo aquello que no se asimila en ese esquema; de esta forma, las políticas de desarrollo rural están dirigidas a los sin tierra, los pobres, los vulnerables, las mujeres, los indígenas, los ancianos, las jóvenes, etc. Bajo esta orientación dual, los enfoques de política han tenido dos objetos de atención: los productos y los actores sociales. Consecuentemente, se cuenta con una política para las cadenas productivas, como las de maíz, frijol, carnes, etc., y otra política para indígenas, pequeños y medianos productores, etc.

Sin embargo, este enfoque tradicional está cambiando; da paso a un enfoque donde el objeto de atención de la política no son los productos, ni los actores, sino “el territorio”, entendiéndose territorio como un espacio geográfico con múltiples dimensiones, que cuenta con una base de recursos naturales sobre los cuales el ser humano introduce procesos de apropiación y utilización, que le permiten construir sistemas productivos y establecer relaciones económicas; éstas, a su vez, son la generadoras de redes sociales, de cuya interacción resultan instituciones que dictan las reglas de su funcionamiento. El territorio es, además, un proceso histórico en permanente construcción, donde la interacción de sus múltiples dimensiones en el tiempo da origen a una cultura particular y se refleja en la identidad de sus habitantes.

El enfoque territorial, por lo tanto, procura una visión global de la ruralidad como objeto de trabajo; los planteamientos territoriales, más allá de las propuestas sectoriales, pretenden sostenibilidad en la dimensión ambiental; competitividad, multifuncionalidad y crecimiento en la dimensión económica; cohesión social, empleo, equidad y solidaridad en la dimensión social; gobernabilidad, convivencia y participación en la dimensión institucional; así mismo, el reconocimiento, valoración y empoderamiento en el tema cultural.

Un enfoque de esta naturaleza, con una visión holística que reconozca a la ruralidad como un sistema complejo, es una enorme necesidad en las actuales propuestas de desarrollo rural; la experiencia indica que los planteamientos parcelados, por ejemplo los de tipo productivista, al omitir sus interdependencias con el medio ambiente, las redes sociales, las instituciones y la cultura, condujeron con frecuencia a los enormes fracasos que nuestros países tuvieron en materia de desarrollo rural.

Actualmente los ejemplos más notables en América Latina en la aplicación del enfoque territorial son Brasil y México, que recientemente cambiaron el objeto de sus políticas hacia el territorio. Sin embargo, luego de décadas de operar bajo políticas sectoriales, es natural que enfrenten dificultades para implementar este planteamiento.

La economía territorial

El desarrollo económico es fundamental para alcanzar el bienestar de la sociedad; en este sentido, junto con un nuevo enfoque para el desarrollo del medio rural, es también importante una visión ampliada de su economía. Seguidamente se presentan algunas características de las economías rurales relevantes para la formulación de políticas, que se hacen visibles cuando se consideran bajo un enfoque territorial.

La localización: Una característica básica de la economía territorial es la localización: ésta trata la ubicación espacial de las distintas actividades económicas y de la población, la causa de las mismas, los diferentes circuitos, flujos y dinámicas de mercados de bienes y servicios y de factores productivos. Si entendemos lo rural como aquellos territorios cuyas economías se desarrollan alrededor de los recursos naturales, entonces las economías de los territorios rurales son en esencia localizadas. La agricultura y la agroindustria son buenos ejemplos de localización, ya que a partir del uso del suelo y agua, localizan a la población y a los sectores económicos con que interactúan. La industria, por el contrario, tiene otra lógica de localización, que considera la localización del consumidor antes que la de los recursos.

La multisectorialidad: Se refiere a la diversidad de sectores económicos que convergen en los espacios rurales. Esta diversidad económica se forma a partir de una serie de capitales que se encuentran en el medio rural, como capital natural, capital físico, capital financiero, capital humano y capital social, que se combinan en un territorio y forman distintos tipos de economías, principalmente: economías de recursos naturales, como agricultura, ganadería, pesca, minería, agroecoturismo y servicios ambientales; economías de transformación de recursos naturales, como artesanía y agroindustria; economías industriales, como la construcción, la industria y la infraestructura, y economías de servicios, como educación, salud, servicios personales, comercio, servicios financieros, servicios gubernamentales. Reconocer la multisectorialidad de la ruralidad y su potencial resulta esencial en la formulación de políticas, en especial si consideramos el creciente ingreso no agrícola en nuestros países, situación que cuestiona las estrategias de desarrollo rural fundamentadas exclusivamente en la agricultura.

La aglomeración: La economía de aglomeración se refiere a los encadenamientos y dinámicas de integración que se generan a partir de la aglomeración de empresarios en un territorio determinado. Los distritos productivos basados en clusters especializados son la base de la economía territorial. Los efectos de vecindad, la difusión tecnológica, la especialización de servicios, el desarrollo de instituciones pertinentes, sistemas de información, son algunos de los rasgos distintivos de las economías de aglomeración. Un ejemplo notable de este tipo de aglomeraciones son los distritos industriales del norte de Italia, donde pequeñas y medianas empresas han generado notables capacidades para competir con ventaja sobre multinacionales, contraponiéndose a la noción de que las economías de escala son el elemento fundamental de la competitividad. Es precisamente esa capacidad de generar competitividad para una colectividad de actores que hace a las economías de aglomeración especialmente importantes para las pequeñas y medianas explotaciones de los territorios rurales y, además, constituye un aspecto central de las estrategias de desarrollo económico.

Las rentas privadas y rentas sociales: Otra característica de la economía rural que debe considerarse cuando se analiza bajo un enfoque territorial, es la existencia de rentas privadas y rentas sociales. La empresa, en el escenario de interacción territorial, tiene como objetivo maximizar sus ingresos o renta privada, para lo cual, en un entorno de competencia, produce bienes y servicios, genera divisas y empleo. Pero la empresa es también multifuncional, es decir que en su operación genera otros impactos, tanto positivos como negativos, sobre la sociedad en la que está inserta, como el hecho de que la empresa

determina la ocupación territorial, afecta al medio ambiente, genera convivencia e integración social y contribuye con la preservación de la cultura; estos efectos de la multifuncionalidad empresarial, o externalidades, se conocen como rentas sociales. Eso implica que las rentas privadas, propias de las metas de los agentes privados en el mercado, tengan la capacidad de generar rentas sociales, representadas por los efectos indirectos de la actividad económica.

En el territorio rural es especialmente claro que no todas las actividades económicas tienen los mismos impactos sobre el entorno. Hay actividades que son más positivas o negativas que otras. Un ejemplo clásico de esto es el de las economías de enclave, que pueden tener altas rentas privadas, pero han demostrado ser muy negativas en términos de rentas sociales.

La visión de una economía territorial nos permite comprender la interdependencia de estas rentas y entender que para que existan rentas sociales se requieren rentas privadas, pero, al mismo tiempo, que las rentas privadas no determinan rentas sociales automáticamente. Por esto, las políticas deberían considerar el fomento de actividades económicas que, además de generar rentas privadas, generen rentas sociales; esto, en esencia, es lo que faltó en el modelo neoliberal radical, que fomentó el crecimiento buscando la eficiencia y rentabilidad privada, situación insuficiente si no se producen también rentas sociales.

Las competitividades privada, sistémica y territorial: En relación con el concepto de las rentas privadas y sociales, la comprensión de la economía territorial requiere también la diferenciación entre los conceptos de competitividad privada, sistémica y territorial.

La capacidad competitiva de las empresas se conoce como competitividad privada; se refiere a su habilidad para operar rentablemente en un mercado determinado. Además, cuando un territorio ofrece a sus empresas condiciones para una gestión adecuada a través de dotación de infraestructura, instituciones, tecnología, mercados laborales, de recursos, de capital social, etc., se dice que tiene competitividad sistémica. Esta competitividad está conformada en especial por bienes que deben ser provistos por la gestión pública. La competitividades privada y sistémica, que han sido tradicionalmente el centro de atención de nuestros países, contribuyen a generar rentas privadas; sin embargo, si las empresas contribuyeran también a generar renta social, estaríamos ante una competitividad territorial. En este sentido, un territorio es competitivo cuando ofrece condiciones de servicios e infraestructura para sus economías, cuenta con empresas eficientes y, además, ese conjunto genera rentas sociales.

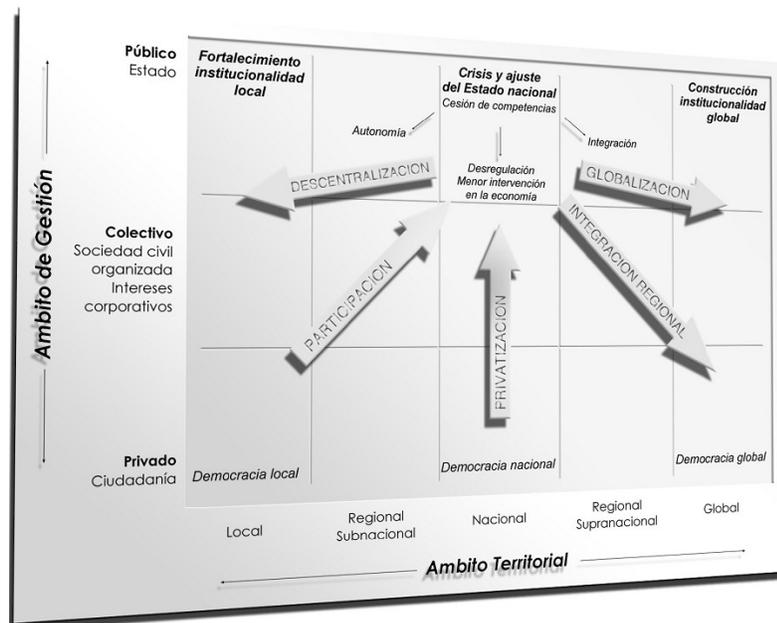
Por lo tanto, en un territorio se dan tres niveles diferentes pero complementarios de competitividad: la competitividad privada de las empresas que operan en su espacio, la competitividad sistémica que ofrece el territorio en términos de potencial de productividad, y la competitividad territorial en términos de rentas sociales. Hay competitividad territorial cuando la competitividad sistémica del territorio favorece la competitividad privada de empresas eficientes que generan el máximo de efectos positivos, esto es de rentas sociales, que benefician y compensan el esfuerzo colectivo.

Este concepto de competitividad territorial emerge como concepto nuevo; se diferencia de la competitividad tradicional y es uno de los sellos que conlleva el enfoque territorial.

La transición institucional

Nuestros países viven en la actualidad un escenario de aceleradas transiciones y transformaciones institucionales: éstas forman parte de las fuerza mundiales que condicionan las decisiones de política, pues suponen un escenario en el cual se reacomodan las relaciones de poder y la toma de decisiones.

Este escenario esta demarcado por dos grandes ámbitos que actualmente moldean el mapa mundial de la política, como se aprecia en la figura adjunta. Un ámbito relacionado con la gestión, que incluye toda actividad privada y pública, incorporando de esta forma al Gobierno, las ONG, la comunidad, etc., y otro



relacionado con el espacio territorial, que incluye los niveles local, nacional, regional, suprarregional y global. El espacio circunscrito entre éstos es el gran mapa de la política, en el cual tiene cabida toda institución que exista en una sociedad.

En nuestras sociedades, tradicionalmente el predomino se centraba en el Estado, en el ámbito de gestión, y en el nivel nacional en el ámbito territorial; nuestras sociedades se caracterizaban, de esta forma, por contar con Estados nacionales poderosos alrededor de los cuales giraban todas las

decisiones.

Sin embargo, en los últimos años esos Estados entraron en una crisis profunda que los obligó a ceder competencias y espacios, que se expresan en los procesos de descentralización, globalización, integración internacional, privatización y participación ciudadana; esos espacios son transferidos a diversos actores en la sociedad, que operan a su vez en muy variados ámbitos territoriales. Este reacomodo de espacios y competencias institucionales, de condiciones de poder, es parte del juego de la política en la actualidad. El desafío para la sociedad es que contribuya con sus propósitos de desarrollo social, económico y el bienestar de sus habitantes.

Encontramos un buen ejemplo de ajustes institucionales y relaciones de poder en los procesos institucionales europeos de las últimas décadas, donde los Estados nacionales cedieron, del espacio nacional al suprarregional, elementos tan importantes como la política agrícola, política de desarrollo rural, política monetaria y política de seguridad, y continúan profundizando ese proceso, ya que se ceden competencias también en otros niveles, como en el local, promoviendo una mayor participación y empoderamiento ciudadano.

Se debe destacar que todos estos ajustes institucionales, el sistema económico que los sustenta, y la aplicación de propuestas de desarrollo territoriales, solo son posibles bajo condiciones democráticas; por tal razón, el desafío de fondo es construir democracia desde el nivel local hasta el global. Al respecto,

debe resaltarse que nuestros países tienen un adecuado nivel de democracia local; en muchos de ellos es necesario fortalecer la democracia nacional, pero en lo que respecta a la democracia global aún hay mucho por hacer.

Las nuevas tendencias estratégicas del desarrollo territorial

Finalmente, en esta sección se hará referencia a algunas temáticas que se están imponiendo en las políticas públicas de avanzada en el continente, que a su vez guardan estrecha relación con el enfoque de territorios, y contribuyen a que esta propuesta se consolide.

Cohesión social y cohesión territorial. El discurso político tiende a incorporar los conceptos de cohesión social y territorial que, desde hace tiempo, ha aplicado Europa para la orientación de su política rural. La cohesión lleva implícito un sentido de integración y de inclusión, que va más allá del concepto de igualdad. Consecuentemente con el sentido de integralidad de la economía territorial, la cohesión es un llamado a crear mecanismos que integren sectores sociales y economías territoriales. Parte fundamental de esta visión es la preocupación por la unidad nacional de la economía, sus complementariedades y la necesidad de contar con un proyecto nacional que incluya los proyectos regionales territoriales.

Reformas institucionales, ordenamiento territorial. Diversas estrategias de ordenamiento territorial se están abriendo en el continente, con ejemplos destacables en México y Brasil, donde la estrategia institucional para el desarrollo económico rural pasa por reformas profundas de las estructuras de competencias, responsabilidades y recursos en el territorio. El fortalecimiento institucional es parte central de estas reformas; la descentralización y la creación de capacidades territoriales son componentes crecientes de las políticas.

Concurrencia y desarrollo estratégico territorial. Parte de estas políticas han abierto paso a una visión renovada y más amplia de los esquemas de desarrollo integral privilegiando el concepto de proyectos estratégicos de territorio, frente a los desgastados modelos de apoyo a proyectos productivos individuales. En el caso de México, se ha creado un Programa Espacial Concurrente que obliga a que los recursos federales que inviertan las políticas sectoriales tengan concurrencia en el territorio rural. Esto conduce a que se privilegien los proyectos de inversión integral sobre los meramente sectoriales.

Integración de mercados, políticas de cadenas y políticas de cluster. Un logro importante de las estrategias de desarrollo económico de las últimas décadas ha sido la adopción de una visión de encadenamiento productivo para definir estrategias de desarrollo económico. Actualmente existe una gran preocupación por integrar estas estrategias al territorio y a las visiones de distritos productivos y clusters.

De políticas de oferta a políticas de demanda. Los énfasis de políticas diferenciadas que dieran cuenta de la diversidad y heterogeneidad del medio rural, centrados en instrumentos de focalización, están dando paso a modelos basados en mayores autonomías territoriales, donde se aplican estrategias integrales, más que diferenciadas. Esto implica uno de los más difíciles cambios en la cultura de política pública, caracterizada por un sentido profundo de oferta pública. En el mercado de políticas públicas, el modelo imperante se basa en programas centralmente concebidos y administrados con serios problemas clientelares. Ahora se impone una política de demanda donde los territorios tengan

la posibilidad de conformar portafolios de proyectos estratégicos, integrales y que puedan ser gestionados en forma autónoma con el máximo de control social por parte del territorio.

Cooperación, gestión y autonomía local. Un espacio particular de especial importancia en el desarrollo económico rural es el de la adopción de los modelos de gestión local, basados en la cooperación. Esta experiencia está ampliamente desarrollada en Europa y Estados Unidos. Se basa en una idea que supera la participación, para abrir paso a la integración de los actores locales en calidad de socios para el desarrollo, donde el agente público es un socio más. Este modelo supera la idea de que la participación se centre en la búsqueda del presupuesto público y posibilita una visión amplia, integral de todos los recursos disponibles en el territorio local. Las bases de este modelo son las de organización, acuerdos, definición de proyectos estratégicos, definición de opciones tecnológicas y financieras y estrategias ambiciosas de comunicación e información. En esencia, se trata del fortalecimiento de las capacidades locales, el refuerzo de su capacidad de interlocución con otros niveles territoriales, con otros agentes económicos y con el Estado.

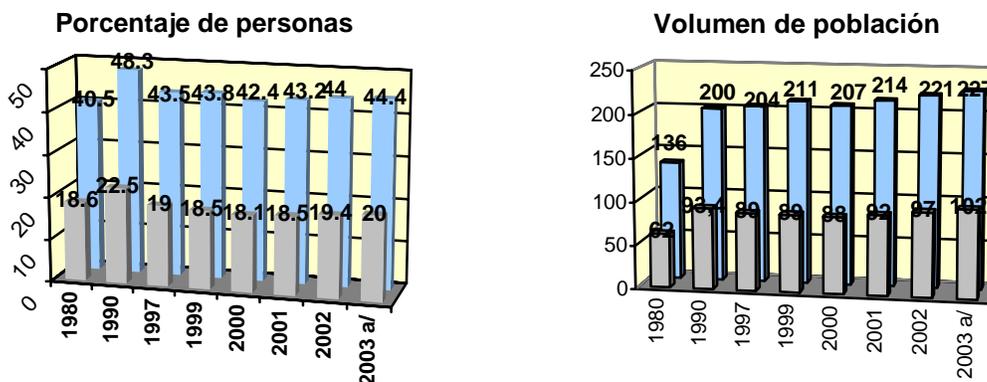
Como cierre de este artículo, se desea destacar que la propuesta de desarrollo territorial constituye una visión paradigmática del desarrollo rural, que pretende una aproximación global de la ruralidad, con un planteamiento consistente que se está tratando de implementar en varios países del continente, como México, Brasil, Argentina y Bolivia, y que, en cierta forma, viene a integrar y fortalecer procesos que se están gestando en nuestros países desde hace ya algunos años.

Desarrollo rural: nuevos enfoques y perspectivas

Las reformas estructurales económicas y políticas ocurridas en América Latina y el Caribe desde la década de los años ochenta significaron una ruptura respecto a procesos de desarrollo anteriores, en especial en la orientación de los patrones de crecimiento económico y las relaciones entre actores sociales y Estado.

Destaca la creciente apertura comercial, en la que el mercado pasa a ser el eje de los procesos de desarrollo, el sector privado adquiere un papel más protagónico y el Estado un papel subsidiario, en igual forma, se evidencia una subordinación de las políticas sectoriales a las políticas macroeconómicas, lo cual implicó la pérdida de importancia de las primeras, y su reorientación priorizando sectores con capacidad de vincularse a la economía de exportación.

Otro aspecto relevante es el peso creciente de los supermercados en la comercialización de alimentos (en el 2001 representaban 60% del sector minorista de alimentos), situación que altera la relación rural urbana, y debe ser considerada en los procesos de desarrollo. Asimismo se comprueban cambios en la estructura y dinámica del empleo (acelerado proceso de urbanización, migraciones internacionales, disminución de la PEA agrícola 42% en los 70 a 24% en el 2000, incremento de empleo rural no agropecuario) y un crecimiento de la pobreza y la indigencia en el medio rural.



El crecimiento de la pobreza rural es un tema central en el debate en los últimos años, ¿Por qué no se ha podido detener?. Hay una clara relación entre ese fenómeno y el modelo económico establecido, el cual ha excluido a algunos sectores de la población de oportunidades de crecimiento, y aunque en su diseño se previó la existencia de costos sociales y se incluyeron medidas de compensación social, estas se vieron rebasadas por un crecimiento de la pobreza superior al esperado; el modelo no ha logrado dar respuesta a al crecimiento de la pobreza.

³¹ Dr. Jorge Mora.

Estrategias y políticas

En América Latina hubo una preocupación permanente y prolongada por el desarrollo rural, que se ha abordado de distintas maneras en diferentes períodos, según el siguiente esquema de Orlando Plaza:

- Años 40-50: Desarrollo Comunal
- Años 50-70: Revolución Verde, con un fuerte componente de generación y transferencia de tecnología
- Años 50-60-70: Reforma Agraria (en Costa Rica, reordenamiento territorial mediante programas de colonización y algunos esfuerzos importantes de redistribución de tierras, en muchos casos por iniciativa de las propias familias rurales ocupantes de tierras: actualmente hay un proceso de contrarreforma agraria. Se requiere con urgencia un censo agropecuario que muestre lo que ha pasado desde 1984).
- Años 60: Sistemas de producción (en Costa Rica se registraron varias experiencias con apoyo de países europeos).
- Años 70: Proyectos de Desarrollo Rural Integrado
- Años 80-90: Fondos de Inversión Social

Las políticas anteriores no deben ser necesariamente sustituidas, sino que pueden mantenerse.

Desarrollo territorial rural

Actualmente, predomina una visión distinta del desarrollo rural, que enfatiza en la dinámica territorial. En la concepción de Shejtman y Berdegué (2004):

“El territorio como construcción social (...) supone concebir al territorio no como un espacio físico ‘objetivamente existente’, sino como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique transitar por procesos de conflicto y negociación). Es dicha identidad la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo en un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades.”

De acuerdo con la concepción de Sergio Sepúlveda y otros (2003):

“Un territorio es una unidad compuesta por un tejido social propio que se encuentra asentada en una base de recursos naturales particular, que presenta ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y que está regida por instituciones y formas de organización, también particulares.”

El desarrollo de territorio rural puede concebirse como el proceso de transformación productiva, institucional y social de los espacios rurales, conducido por los actores sociales locales con el apoyo de las agencias públicas o privadas de desarrollo, orientado a la búsqueda del bienestar de la población rural en un marco de equidad y sostenibilidad ambiental (Mora 2005).

La posibilidad de que estos procesos sean sostenibles y de que realmente generen un impacto en los espacios rurales se da en la medida en que los propios actores sociales asuman la conducción de los procesos, y esto no significa que se hayan alejado de las instituciones. Las instituciones, por supuesto,

darán su apoyo técnico, brindarán recursos y apoyarán el desarrollo de estos procesos, pero quienes los dirijan deben ser los actores sociales locales.

Orientación de las actividades de desarrollo rural

La misión de los territorios en el desarrollo rural nos lleva a plantear una doble vertiente que no necesariamente significa elementos separados; en primer término, se debe tomar en cuenta que en los procesos de desarrollo rural hay funciones que están dirigidas a apoyar territorios, por parte de familias rurales con capacidad de fomentar la producción, incluidas empresas y diferentes actores que tienen capacidad de impulsar esos procesos. Sin embargo, habría otra vertiente que sería importante tomar en cuenta, en situaciones donde el desarrollo rural está vinculado con las iniciativas de superación de la pobreza. Esto es fundamental, porque requiere acciones diferenciadas y uno de los problemas más importantes ocurridos con la extensión es que por los procesos de privatización o deterioro de los sistemas de extensión, se concentraron fundamentalmente en ciertos grupos de productores o grupos de familias; fundamentalmente en aquellos que están ubicados en el primer círculo, o sea con capacidad de insertarse en las dinámicas del desarrollo, y se redujo considerablemente la cobertura de los servicios hacia los sectores en peores condiciones.

Problemas de las políticas e iniciativas de desarrollo rural

Los principales problemas pueden sintetizarse así:

- No existe un análisis riguroso sobre las interrelaciones entre los procesos de integración y los tratados comerciales y el desarrollo de las áreas rurales. El desarrollo de estos procesos y políticas ha estado desvinculado de las condiciones reales, de la situación en los diferentes espacios rurales, y esto tiene consecuencias muy significativas, precisamente porque profundiza el desequilibrio.
- No existe conexión entre los temas de la liberalización del comercio agrario y los procesos de integración, por una parte, y los temas del desarrollo rural y el alivio a la pobreza, por otra. Existe desconexión entre las políticas económicas, de liberalización, de apertura económica, y los procesos de desarrollo rural y, en general, las condiciones existentes en el medio rural.
- Se elaboran marcos de política de desarrollo agrícola y rural sin una definición clara de instrumentos. Hay legislación, hay políticas, hay estrategias, pero no se cuenta con los instrumentos que permitan que esas políticas se puedan concretar, que esas estrategias realmente tengan efectos claros y un impacto significativo en el medio rural de estos países.
- No hay una clara articulación institucional que permita una ejecución coherente y efectiva de las políticas.
- Las políticas de desarrollo agrícola y rural no se acompañan de fondos apropiados para la consecución de las metas.
- No se definen mecanismos precisos de seguimiento y evaluación de las iniciativas de desarrollo agrícola y rural.
- Prevalcen problemas significativos en cuanto a los criterios operativos para el impulso de las iniciativas. Conceptualmente, se ha generado una visión compartida, pero operativamente esa concepción enfrenta grandes dificultades con los procesos.
- La organización interna de las agencias o gobiernos, con una estructura departamental sectorial, no favorece la concreción de las estrategias en auténticas políticas y programas de desarrollo rural (Sumpsi 2005).

Consensos sobre desarrollo rural

La mayor parte de las definiciones de políticas y estrategias concuerdan en impulsar el desarrollo local y cumplir las metas del milenio, un elemento orientador de los procesos; en cuanto al enfoque, se va logrando acuerdos en torno al enfoque territorial del desarrollo rural. En ese contexto, se considera importante también superar el sesgo anti-agrícola de la política económica; asimismo, se destaca la importancia y la diversidad de las estrategias de vida de los hogares rurales.

El desarrollo institucional cobra mayor importancia (construcción de espacios de ciudadanía, participación y democracia local, desarrollo de los mercados locales, plataformas de concertación entre los sectores público y privado). Existe, así mismo, un acuerdo generalizado de impulsar procesos de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos municipales.

En general, se asigna una posición destacada a la agricultura en la economía rural, pero se da importancia a las actividades no agrícolas y a la diversificación económica. Existe también un generalizado énfasis en las vinculaciones entre agricultura y medio ambiente.

Criterios operativos del desarrollo territorial rural

Schejtman y Berdegué (2004) ofrecen un conjunto de criterios operativos para el impulso del proceso de desarrollo territorial en los siguientes casos:

- La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de manera simultánea.
- Los programas de desarrollo territorial rural (PDTR) deben operar con un concepto ampliado de lo rural.
- Para los PDTR, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.
- Los PDTR deben considerar la heterogeneidad entre territorios, la diversidad de agentes del territorio y las distintas rutas de salida de la pobreza.
- Los PDTR requieren una compleja arquitectura institucional.
- Así mismo, los PDTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.

Orientaciones para las iniciativas de desarrollo rural

Hay una serie de orientaciones que se debe tomar en cuenta en relación con las iniciativas de desarrollo local y se relacionan con el desarrollo de capacidades locales, fundamentales para que estos procesos puedan llevarse adelante: procesos de formación, procesos de información, procesos de acceso a tecnología en sus espacios locales, que permitan desarrollar capacidades, acceso a los servicios de salud, acceso a otros servicios que permitan la generación de esas capacidades. Debe haber un aprovechamiento de los recursos locales. Es importante en el desarrollo de estas iniciativas utilizar un enfoque ascendente; esto implica partir de las condiciones particulares de cada uno de los territorios y supone que las respuestas que se ofrezcan desde el sistema institucional correspondan a esos espacios. Es fundamental, en estas orientaciones, lograr la vinculación del espacio local con el contexto regional mas amplio, con el contexto nacional y con el contexto internacional.

Tendencias de políticas hacia la extensión o servicios de apoyo

En general, ha habido en América Latina un desmantelamiento de los sistemas de extensión o de las estructuras institucionales encargadas de ofrecer estos servicios y, así mismo, una reducción paulatina de los sistemas de extensión y su traslado gradual al sector privado. Prácticamente, la extensión por medio del sistema público fue eliminada en la mayor parte de los países; fue trasladada al sector privado o privatizada. En el caso particular de Costa Rica, las reformas institucionales privadas no llegan a deteriorar esos servicios.

Ahora se enfrenta un esquema institucional mucho más diverso: se tiende a romper con la homogeneidad que mantuvo el servicio que durante mucho tiempo fue proporcionado por el Estado. En unos casos se encuentran modalidades combinadas en cuanto a los servicios de extensión; un cambio muy significativo que acompaña a estos procesos es que se modifica la orientación de las acciones que antes se apoyaban fundamentalmente en la oferta de las instituciones. Hubo una transformación paulatina, hasta centrar los servicios de extensión en la demanda. Este es uno de los cambios positivos que se readvierten en este panorama no demasiado halagüeño en los servicios de extensión.

Las políticas institucionales dirigidas hacia la extensión y los servicios de apoyo a la agricultura tienden a impulsar procesos de descentralización para el cumplimiento de estas funciones.

Se ha intentado (con poco éxito) crear un mercado de servicios para la formación de empresas. También se ha procurado subsidiar el costo de los servicios profesionales, apoyar a los usuarios con el fin de visualizar áreas de oportunidad, crear y consolidar agencias de desarrollo o empresas de servicios. En México se desmantelaron completamente los servicios de extensión; posteriormente fueron reconstituidos con una modalidad diferente. Fundamentalmente los servicios son subsidiados por el Estado, pero las actividades son realizadas por las empresas privadas, constituidas por antiguos extensionistas del Estado. La idea ha sido crear un mercado de servicios en el cual los productores y familias rurales y las organizaciones rurales estén dispuestos a comprar el servicio, con un aporte que brinda el Estado, pero el avance ha sido muy lento. Hay problemas serios de cobertura del servicio en los sectores de más bajos ingresos de esa nación.

Esquemas públicos y privados de extensión y prestación de servicios de apoyo

El panorama de la extensión en América Latina incluye:

- La modalidad de extensión pública tradicional (caso de Costa Rica)
- La modalidad combinada (pública-privada) de extensión. En Nicaragua se ha diferenciado entre un tipo de servicio de extensión pública gratuita para ciertos sectores que lo requieren, otro tipo que es cofinanciado, y otro que es totalmente financiado por los productores.
- Existe en algunos casos, así mismo, la modalidad de extensión privada.
- La modalidad complementaria o alternativa de extensión y asistencia técnica, que sobre todo brindan los ONG y empresas vinculadas con procesos de desarrollo rural.

Educación, conocimiento e investigación

La educación ocupa un lugar fundamental en los procesos de desarrollo rural. Este tema está estrechamente asociado con la investigación y la extensión. Lo que se requiere en Costa Rica es un verdadero sistema de conocimiento vinculado con los procesos de desarrollo rural.

Los porcentajes de inversión que realiza Costa Rica en ciencia y tecnología son muy limitados. En Estados Unidos el porcentaje de inversión e investigación en desarrollo ronda el 3% del producto interno bruto, mientras que en países como Costa Rica ronda el 0.3%. En general en Iberoamérica la inversión en este campo es muy limitada. Hay un caso excepcional, el de Brasil, con una inversión dirigida hacia la ciencia y la tecnología, hacia la investigación agrícola, hacia extensión rural, que sostiene unos resultados muy significativos. Esto se expresa, por ejemplo, en las posibilidades que ha tenido Brasil de impulsar sus exportaciones y establecer procesos que permitan cambios significativos en el medio rural.

En Costa Rica se requiere un esfuerzo muy grande de inversión en la investigación agrícola y también un esfuerzo muy grande en términos de invertir en el desarrollo rural; es preciso utilizar fondos destinados con esta dirección, y articular esto a un sistema de conocimiento. El país requiera políticas, conocimientos que permitan articular los esfuerzos que realizan las universidades, investigación, extensión, capacitación, articulados hacia el cumplimiento de metas nacionales de desarrollo rural; es un reto muy importante que enfrentamos sobre todo para evitar que se sigan deteriorando las condiciones que encontramos en el medio rural costarricense y para que, de alguna manera, nosotros podamos devolver el bienestar rural a muchas de las regiones del país que durante mucho tiempo fueron un ejemplo de cohesión e integración social.

Características básicas de la extensión rural

Para finalizar, intentaremos una comunicación de las principales características de la extensión rural:

- En primer término, diseña estrategias locales de desarrollo en el marco de un proyecto nacional y de las políticas de desarrollo rural.
- Responde a las necesidades y demandas locales o territoriales de desarrollo.
- Genera, accede y adapta conocimientos en función de necesidades específicas de los espacios rurales particulares: investigación, transferencia tecnológica, acceso al sistema educativo y a los servicios de salud, formación y capacitación.
- Incorpora las experiencias y el conocimiento que poseen los integrantes de las comunidades rurales, obtenidos en el vínculo secular de la comunidad con los recursos naturales locales, las actividades productivas, la organización y las relaciones sociales, la cultura y la vida de la comunidad.
- Define estrategias de innovación tecnológica aplicadas a las condiciones particulares de los diversos grupos de productores y familias rurales, buscando elevar la productividad de sus actividades, fortalecer la capacidad de organización y gestión, y el empleo de la información en sus procesos productivos y de toma de decisiones.
- Desarrolla y adapta tecnologías sostenibles en consonancia con las condiciones de los espacios rurales particulares y las necesidades de las comunidades y las familias de los territorios en los cuales se impulsan las iniciativas.
- Busca el aprovechamiento sostenible, el desarrollo y el acceso de las comunidades rurales al capital natural, humano, tecnológico, físico, social y financiero.

- Promueve la participación de los actores sociales rurales, las familias y las comunidades en los procesos de desarrollo rural.
- Impulsa, de manera especial, el desarrollo del capital social como un elemento sustancial para fortalecer la institucionalidad, mejorar la calidad de vida y lograr el máximo aprovechamiento de las oportunidades.
- Diseña metodologías y formas de organización del trabajo flexibles que respondan a las condiciones particulares de cada espacio rural, a las necesidades y demandas específicas de los actores sociales territoriales, y que promuevan la innovación, la participación y la organización de la comunidad.

Introducción

La agricultura y el medio rural de las Américas plantean cuatro enormes desafíos para la formulación de políticas públicas nacionales, especialmente para las agendas agrícola, ambiental y de desarrollo rural. Esos desafíos son:

- mitigar la pobreza rural, como una condición estructural del desarrollo; aprovechar el papel estratégico de la agricultura en el logro de metas de prosperidad y bienestar de la población rural;
- mejorar la capacidad de respuesta del mundo rural a los cambios que registra su entorno, y
- conciliar los requisitos del mercado, la especialización productiva y el uso sostenible de los recursos naturales.

Todos esos desafíos han sido incorporados en los compromisos asumidos por los Jefes de Estado de la región para erradicar la pobreza, en un marco de fortalecimiento de la democracia, integración económica, libre comercio y sostenibilidad ambiental. Y también son parte integral del Plan Agro 2003 - 2015 para la Agricultura y la Vida Rural de las Américas.

En pocas palabras, los países –al igual que los organismos internacionales– enfrentan una encrucijada que requiere una fuerte dosis de creatividad y capacidad de innovación para superarla exitosamente y asumir el reto de construir un futuro mejor para nuestra generación y sus descendientes.

Dar respuesta a esos desafíos se constituye en un imperativo al cual el IICA responde con una propuesta para orientar la política pública, construida a partir de experiencias surgidas de su interacción con algunas instancias del sector público de la región, así como de sus Organizaciones Sociales.

Breve diagnóstico de situación

Tras los altos índices de pobreza que enfrenta la región subyace un conjunto de determinantes y características no abordadas por las estrategias de desarrollo. De un lado, la condición política de la pobreza, entendida como déficit de democracia económica y política; y de otro, sus características territoriales.

La dimensión territorial de la pobreza rural

Argumentamos que una de las características de la pobreza rural en las Américas es su concentración en zonas geográficas delimitables, resultantes de procesos asimétricos de desarrollo. Postulamos que el efecto territorial es parte de la pobreza misma. Además, es en el ámbito local que se establecen bienes públicos, entendidos como componentes del bienestar y factores que definen situaciones de pobreza o de riqueza, tales como vías de comunicación, energía, infraestructura productiva o social y la institucionalidad.

Ejemplos de territorios rurales con alta concentración de pobreza se pueden encontrar en todos y cada uno de los países de la región. El noreste de Canadá, el cinturón negro de EUA, el sur de México, el

³² Sergio Sepúlveda y Adrián Rodríguez. IICA. Sinopsis elaborada a partir de la presentación de Sergio Sepúlveda en la Reunión Ministerial, Guayaquil, Ecuador, fundamentada en el documento Políticas para la Prosperidad Rural (IICA, 2005).

altiplano guatemalteco, el Caribe de Nicaragua y Honduras, las regiones fronterizas de Centroamérica, la zona del Gran Chaco, la región de la Puna, el noroeste argentino y el nordeste de Brasil, son ejemplos de territorios rurales en los que se presentan importantes concentraciones de pobreza. Muchos de esos territorios, además, se caracterizan por presentar una combinación de condiciones que incluyen, entre otras, una gran proporción de población indígena o de grupos afrodescendientes, una base de recursos naturales degradada, un bajo nivel de desarrollo institucional, escasa inversión pública y privada, reducida provisión de infraestructura básica y desarticulación con el resto del territorio nacional. Regiones con asimetrías históricas, desarticuladas de procesos dinámicos de desarrollo y con problemas estructurales aún pendientes por resolver.

Cambios en el entorno de lo rural

El mundo rural es estratégico para la sociedad y la economía nacional, no sólo para los pobladores rurales. Su potencial económico, su vínculo con la sostenibilidad ambiental, su relación con la gobernabilidad y su impacto en el desarrollo social, exigen un cambio de visión. Dicho cambio de visión debe fundamentarse en el reconocimiento de los aportes y de los entronques del agro con diferentes sectores.

Por otra parte, el desafío de enfrentar el vínculo entre la economía rural y la pobreza se escenifica en un entorno de cambios en los mercados. La evolución de la demanda se caracteriza por la aparición de nuevos nichos para productos con denominación de origen y de requisitos ambientales, cambios drásticos en la canasta básica y en la seguridad alimentaria. Mientras tanto, la oferta ha evolucionado hacia actividades productivas que surgen de las sinergias entre sectores, de encadenamientos productivos y de clusters de empresas rurales.

Las dinámicas de comercialización y distribución están condicionadas por la presencia de los hipermercados, la integración regional y la vinculación urbano - rural. Al mismo tiempo, la institucionalidad que da soporte a la vida rural pasa por cambios profundos, tales como procesos de descentralización y de privatización y participación social, que muestran potencialidades emergentes para la gestión del desarrollo.

Sinergias de la agricultura y el medio rural con otros sectores y temas

La especialización de la agricultura genera importantes impactos ambientales negativos que deben ser resueltos. Asimismo, los estándares y condicionantes ambientales de los acuerdos comerciales están afectando el acceso a mercados. Esa creciente articulación entre el ambiente y el desarrollo, como lo demuestra el caso de las políticas agroambientales, transforma al comercio en un catalizador para el desarrollo sostenible del entorno rural.

Por lo tanto, las sinergias entre ambiente y agricultura abren nuevas oportunidades para el medio rural, alrededor de temas estratégicos como la bioenergía y la biodiversidad, como insumos para producir nuevos bienes. Esas interacciones son una base sólida para el desarrollo, consecuente con los postulados de las convenciones ambientales; por ejemplo, las convenciones de biodiversidad, cambio climático y desertificación.

Esas instancias redefinen actores, instituciones y fuentes de recursos que pueden ser aprovechadas para establecer una nueva visión de la agricultura y una estrategia de Estado para reducir la pobreza en la región.

La heterogeneidad del medio rural

El medio rural exhibe una gran heterogeneidad que condiciona la transición requerida para enfrentar entornos cambiantes. Eso revela un punto crítico de las estrategias de desarrollo: el manejo de las diferencias. Si bien se ha avanzado desde políticas homogenizantes a modelos diferenciados y focalizados, aún existe un enorme camino por recorrer para llegar a una gestión territorial que reconozca y aproveche esas diferencias.

Una estrategia de innovación en políticas

Para responder a esa realidad, el IICA propone las bases de una estrategia de innovación en la gestión de los diversos componentes del desarrollo. La estrategia propuesta tiene como objetivo enfrentar la pobreza rural por la vía de la generación de empleos, ingresos y de bienes públicos territoriales, tal como la infraestructura productiva y social.

Para ello es fundamental aprovechar las sinergias entre cadenas productivas y territorios, así como Políticas para la prosperidad rural la capacidad articuladora de la agricultura ampliada. Para lo anterior es fundamental tener como referente un Proyecto de Nación, cuya Política de Estado garantice el acceso equitativo a los beneficios del desarrollo, dando viabilidad a la creación de oportunidades y fortaleciendo, al mismo tiempo, las capacidades de la sociedad rural para aprovecharlas.

La propuesta es una contribución a la formulación de estrategias de Estado y está conformada por una plataforma de políticas públicas diferenciadas y diversificadas que concurren en los escenarios (i) de las cadenas, negocios rurales y productores, (ii) de los territorios, (iii) de las instituciones y (iv) de los actores sociales. Esos cuatro componentes de políticas tienen como objetivo común el logro de la prosperidad rural.

Políticas para las cadenas, negocios y productores rurales

La agricultura brinda las condiciones para estructurar vínculos complementarios con la empresa nacional y transnacional, para la generación de impactos ambientales positivos y para lograr un uso racional de los recursos naturales. En ese contexto, la estrategia consiste en formular políticas que logren que la agricultura y sus actores sociales se incorporen a procesos de acumulación y se desarrollen, a partir de empresas integradas en cadenas de valor, vinculando la micro, pequeña y mediana empresa rural en economías de localización y aglomeración.

Lo anterior implica innovar en mecanismos que faciliten la organización de esa pequeña y mediana empresa para que logre relaciones favorables en el mercado y retenga en el territorio el máximo del excedente generado. Eso fortalecerá tanto los vínculos entre la producción y la distribución, como entre lo rural y lo urbano.

Para maximizar los impactos de las cadenas y negocios rurales en el empleo y en los ingresos es necesario adoptar medidas que conduzcan a:

- Fomentar una gobernabilidad incluyente de las cadenas, mediante una acción reguladora y facilitadora del Estado, que reconozca la diversidad y garantice la inserción exitosa de los “socios” más débiles y minimice las asimetrías de poder.
- Aprovechar los requisitos económicos, sociales y ambientales que surgen de las regulaciones comerciales, para impulsar subsectores líderes con altas rentas y beneficios sociales.
- Establecer metas y visiones claras sobre las prioridades agroalimentarias, que permitan orientar la aplicación de políticas a metas de seguridad alimentaria, compatibles y consistentes con objetivos de interés nacional.
- Promover la innovación para la inserción productiva de la agricultura familiar, mediante procesos de desarrollo tecnológico que articulen la generación de conocimientos con la demanda de la agricultura familiar, a lo largo de cadenas.
- Desconcentrar la tenencia y mejorar el acceso de la población rural a la tierra con políticas flexibles, adaptadas a las particularidades locales, gestionando a la vez instrumentos que mejoren el acceso a activos productivos en combinaciones que obedezcan a la diversidad nacional, regional y local.
- Financiar los negocios rurales, creando condiciones especiales de acceso para los pequeños y micro empresarios, mediante mecanismos institucionales que acerquen la oferta a la demanda de financiamiento y que vayan más allá del fomento a la producción.

Políticas para los territorios rurales

Los territorios rurales son ámbitos geográficos construidos históricamente, con una base de recursos naturales, donde ocurre la actividad agrícola y se procesan las relaciones sociales, económicas y políticas, vinculando a sus pobladores con el ambiente, con actividades no agrícolas y con núcleos urbanos.

Los territorios rurales son un objeto emergente de la política pública. Y para potenciar su papel en la generación de empleo y en la reducción de la pobreza es necesario que los instrumentos de política busquen:

- Vincular la economía agrícola y la economía rural no agrícola, potenciando su función integradora al interior de los territorios e imprimiendo mayor impulso a las áreas rurales.
- Promover la competitividad de los territorios mejorando la existencia de bienes públicos, con el propósito de atraer empresas que contribuyan con nuevas inversiones, fuentes de empleo y mayores rentas sociales.
- Dinamizar mercados rurales de trabajo con fuentes alternativas basadas en la cultura, la recreación, los servicios y el medio ambiente. Y, en especial, facilitar la inserción digna de las diversas etnias, mujeres y jóvenes en nuevos mercados.
- Fomentar la agroindustria rural localizada –dada su capacidad articuladora de la economía local–, los negocios rurales y agregación de valor a la producción campesina.
- Revalorizar las comunidades rurales mediante el uso sostenible del patrimonio ambiental, como en el caso de los servicios ambientales y del turismo rural, con responsabilidad social y ambiental.
- Finalmente, garantizar la gestión integrada de los recursos naturales con equidad de acceso. En particular del agua, que es un derecho fundamental de la población y un recurso vital para la producción, tal como lo plantean las metas del milenio.

Políticas para la innovación institucional

Es necesario mejorar la coordinación de las instituciones que trabajan en los territorios, estableciendo mecanismos que integren esfuerzos y fomenten el intercambio y el diálogo entre responsables por el diseño y ejecución de políticas.

Es decir, se requiere una institucionalidad activa, sustentada en la cooperación y la convergencia entre el estado, la empresa privada y la sociedad civil, en un marco de descentralización y concurrencia territorial.

Ello demanda políticas para:

- Fortalecer la capacidad técnica del Estado para liderar procesos de desarrollo sostenible.
- Abrir espacios participativos y de corresponsabilidad para la gestión social de las estrategias de desarrollo, con el concurso de todos los actores y agentes sociales.
- Propiciar mecanismos de inclusión de la población rural, que garanticen su reconocimiento como ciudadanos con derechos y deberes.
- Profundizar los procesos de descentralización territorial y de ordenamiento que promuevan la autonomía y la cohesión territorial, en un escenario de integración regional.
- Promover mecanismos de cooperación y gestión local que potencien las capacidades de empresarios, comunidades y organismos públicos, para un desarrollo integral y armónico de los territorios rurales.

Políticas para desarrollar capacidades estratégicas de los actores sociales

Para transformar en beneficios sociales las oportunidades que surgen de una economía dinámica es necesaria una estrategia que fomente, en la población, nuevas actitudes, habilidades y destrezas para ejercer su autonomía con responsabilidad y manejar exitosamente sus emprendimientos.

En esa dirección la propuesta reconoce la importancia de:

- Desarrollar capacidades que mejoren el poder de negociación en los espacios económicos y en la gestión política.
- Replantear el papel de los servicios de apoyo a la innovación, en función de la demanda, para ganar en pertinencia, adaptabilidad y flexibilidad.
- Promover y fortalecer las organizaciones de la población rural, para abrir mayores posibilidades a las economías de escala, a las ventajas de la aglomeración y una mayor capacidad de negociación.
- Rescatar, sistematizar y aprovechar conocimientos que recuperen prácticas tradicionales y, al mismo tiempo, estrategias innovadoras para orientar los procesos de reconversión productiva que la transición exige.
- Potenciar la tecnología de información y comunicación, como herramienta obligada para reducir las brechas sociales y territoriales y facilitar la introducción de nuevas estrategias de desarrollo tecnológico.

Una plataforma de articulación de políticas

En síntesis, la propuesta consiste en un conjunto de políticas orientadas a cadenas, territorios, instituciones y actores sociales que, debidamente articuladas, generen las sinergias necesarias para mejorar significativamente el empleo, los ingresos y otros componentes de la prosperidad rural.

Para ello se propone una *plataforma de articulación de políticas* al año dos mil quince, que incorpore a los diversos sectores de la sociedad, que facilite la transición hacia los objetivos del Plan Agro 2003 - 2015 y contribuya al logro de las Metas del Milenio. Articulación que sea capaz de abrir el acceso y potenciar las oportunidades de las sinergias entre:

- la agricultura, el comercio y el sector rural;
- la agricultura y otros sectores disparadores del desarrollo;
- la agricultura, el medio rural y el ambiente.

Eso implica articular agendas intersectoriales, en una plataforma de innovación con sus respectivos mecanismos institucionales y planes de acción.

A manera de conclusión

Es importante recordar el llamado de las Naciones Unidas a adoptar una acción colectiva en el combate a la pobreza. Acción colectiva que apela a la solidaridad de todos los países de las Américas, así como también a las agencias internacionales y los organismos de la sociedad civil. Sin duda, debe ser un esfuerzo concertado a todos los niveles de gobierno: hemisférico, regional, nacional, y local.

Los planteamientos que han sido expuestos se plantean con la expectativa de que sirvan de insumo para formular Políticas de Estado que potencien el papel de la agricultura y el desarrollo rural. Políticas que sean capaces de generar empleo, ingresos y bienes públicos territoriales como parte de procesos equilibrados de desarrollo y que, además, contribuyan a la reducción de la pobreza rural y al uso sostenible de los recursos naturales.

SECCIÓN III
SEGURIDAD ALIMENTARIA
Y POBREZA RURAL

Desde hace más de veinticinco años, se celebra el 16 de octubre el Día Mundial de la Alimentación, es este un día para reflexionar sobre el hambre en el mundo, sobre la subnutrición, y sobre la pobreza; los contenidos de este artículo se inscriben en el marco de esa fecha y, específicamente, pretenden una reflexión sobre el tema de seguridad alimentaria desde una perspectiva global, enmarcada en los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

El artículo está dividido en dos partes, en la primera se trata el estado de la situación alimentaria en el mundo en relación con el cumplimiento de las “Metas del Milenio”; en la segunda, se presenta una serie de opciones de política para contribuir con la seguridad alimentaria.

La situación alimentaria en el mundo y los “Objetivos del Milenio”

En el año 2000, un total de 180 países firmaron la “Declaración del Milenio”³⁴, a través de la cual establecieron una serie de objetivos para contribuir al desarrollo mundial, junto con compromisos para alcanzarlos. Los objetivos identificados son ocho y se conocen como los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”: (i) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; (ii) Lograr la educación primaria universal; (iii) Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer; (iv) Reducir la mortalidad infantil; (v) Mejorar la salud materna; (vi) Combatir el sida, el paludismo y otras enfermedades que son prevenibles; (vii) Garantizar la sostenibilidad ambiental; (viii) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Cada uno de estos objetivos cuenta con sus respectivas “Metas del Milenio” e indicadores, así como Comisiones Nacionales de Trabajo.

El primer objetivo, “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”, tiene dos metas: (i) reducir en la mitad la población con ingresos inferiores a un dólar por día, es decir lo que viene a denominarse pobreza extrema, y (ii) reducir en la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre; se propone alcanzar ambas metas antes del año 2015. Al respecto, es importante destacar la estrecha relación existente entre pobreza extrema, inseguridad alimentaria y baja productividad; una persona con ingresos inferiores a un dólar diario no estaría en capacidad de cubrir sus necesidades alimenticias, lo que se traduciría en problemas de subnutrición, que a su vez afectarían su productividad y en general su capacidad para desarrollarse plenamente en la sociedad. La relación entre desarrollo y subdesarrollo y falta de alimento es, por tanto, muy alta.

Al plantearse las “Metas del Milenio” para este primer objetivo se disponía de estadísticas de 1990, año en el que existían 852 millones de personas con problemas de subnutrición en el mundo, y aunque se preveía una tendencia decreciente en la población subnutrida, estimándose que llegaría a 600 millones en el año 2015, se acordó procurar una reducción mayor en esa cifra, fijándose como meta reducir a 425 millones el número de personas con problemas de subnutrición en el 2015. Situación similar se presenta en el caso de América Latina, donde en el año 1990 existían 60 millones de subnutridos y se esperaba que en el 2015 esa cifra alcanzara 50 millones; sin embargo, la meta planteada fue reducir a 30 millones el número de personas aquejadas por la subnutrición. La brecha entre las cifras esperadas y las planteadas representa el reto de las políticas y de los esfuerzos para cumplir el objetivo propuesto.

³³ Dr. Alan Bojanic Helbingen. Representante FAO en Costa Rica.

³⁴ “Cumbre del Milenio”. ONU, septiembre 2000.

En el caso de Costa Rica, uno de los países donde el problema de subnutrición es menos grave, las estadísticas indican que existen unas 200 mil personas con cuadros de subnutrición; si se espera cumplir con el primer objetivo, esa cifra debería reducirse a unas 100 mil personas en el año 2015. Para esto, indudablemente; la seguridad alimentaria debería ser un objetivo de política nacional, no solo sectorial, como con frecuencia se trata este tema.

Opciones de política para el combate de la inseguridad alimentaria

El objetivo de la política alimentaria es contribuir a superar la inseguridad alimentaria; esto significa contribuir a que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes cantidades de alimentos inocuos, es decir que no dañen su salud, además de que satisfagan sus necesidades nutricionales con base en sus preferencias alimentarias, a fin de llevar una vida activa y sana.

La incidencia de la política macroeconómica en los sistemas agroalimentarios

Alcanzar las “Metas del Milenio” requiere necesariamente políticas alimentarias que consideren aspectos como la investigación, la extensión, la comercialización, la nutrición y alimentación, los subsidios alimentarios, el crédito, el comercio exterior alimentario, etc. Sin embargo, esto no es suficiente, ya que es necesario también incorporar políticas macroeconómicas, como la política fiscal, monetaria, crediticia, salarial, de comercio exterior, etc., ya que estas últimas “inciden significativamente en los precios relativos de los alimentos, en los términos de intercambio rural-urbano y en el poder de compra, haciendo que buena parte de la política alimentaria deba dedicarse a corregir (y no siempre con éxito) sus efectos indeseados”.³⁵

Es claro que la interdependencia entre políticas macroeconómicas y alimentarias incide directamente en la efectividad de las últimas, razón por la cual el tratamiento del tema alimentario requiere sin duda una visión integrada entre ambos tipos de política; si las políticas macroeconómicas impactan negativamente a los sistemas agroalimentarios, por más que se tenga políticas alimentarias adecuadamente diseñadas, difícilmente lograrán corregir los efectos negativos generados; esta situación revela la necesidad de incorporar el tema de la seguridad alimentaria en las políticas macroeconómicas.

Enfoques para cumplir las Metas del Milenio

El cumplimiento de las Metas del Milenio requiere, además, varios aspectos que deben ser considerados en la formulación de políticas; seguidamente se hace referencia a algunos de estos.

Focalizar las políticas en diagnósticos específicos

Es necesario contar con una caracterización adecuada de la población afectada por la inseguridad alimentaria, detallando aspectos como: quiénes son, su ubicación, el tipo de inseguridad alimentaria que sufren, el tipo de ecosistema en que habitan, sus actividades productivas y estrategias de subsistencia, los integrantes del grupo familiar más afectados, recursos disponibles, etc. Es decir, se debe contar con diagnósticos específicos que permitan orientar adecuadamente las políticas y acciones de apoyo.

³⁵ Schejtman, Alexander.

Actuar en las distintas dimensiones de la seguridad alimentaria

Las políticas deben actuar en las distintas dimensiones o pilares de la seguridad alimentaria; ésta son: a) la disponibilidad a los alimentos, b) el acceso a los alimentos, c) la estabilidad; d) la utilización de alimentos. La “disponibilidad” de alimentos se relaciona con el fomento de la producción nacional, la capacidad para importar alimentos, y con la ayuda alimentaria en situaciones de crisis; el “acceso” a los alimentos es fundamental y a veces olvidado. Son muchas las barreras para el acceso a los alimentos, entre éstas la capacidad adquisitiva, el acceso a activos productivos, a mercados e infraestructura; la “estabilidad” se relaciona con la variabilidad en la oferta de alimentos y sus precios, con la mitigación de los efectos de las catástrofes naturales y con la estabilidad política y social; esto último es relevante en países donde situaciones de inestabilidad dan al traste con todo tipo de políticas; finalmente, la “utilización”, que se refiere a condiciones sanitarias, suministro de agua potable y estado sanitario y nutricional de los habitantes, ya que de nada sirve disponer de alimentos si no son asimilados adecuadamente.

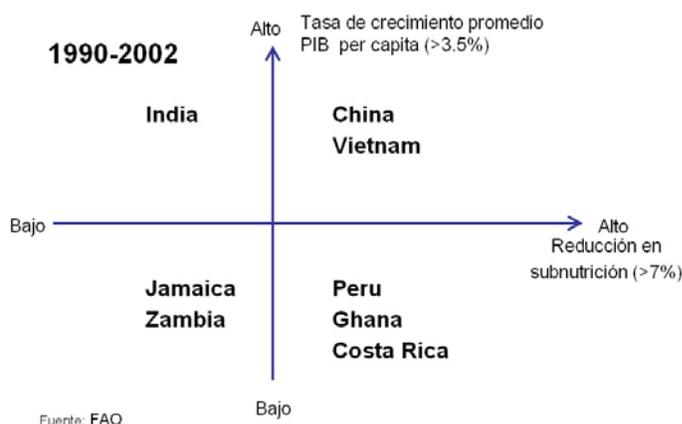
Aplicar las lecciones aprendidas en la lucha contra el hambre

Seguidamente se introducirán brevemente los aspectos más relevantes recogidos de la experiencia de FAO en el fomento de la seguridad alimentaria. Se resumen en las siguientes lecciones:

Lección 1. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para reducir el hambre. Aunque algunos planteamientos proponen impulsar el crecimiento económico como base para generar beneficios

para los más pobres, la práctica ha puesto en evidencia que el crecimiento, aunque necesario, es insuficiente para combatir la pobreza y reducir el hambre.

Lección 1: El crecimiento económico es necesario pero no es suficiente para reducir el hambre



Un ejemplo de esta situación lo encontramos en la relación crecimiento económico-subnutrición experimentada en diversos países, por un lado China (crecimiento entre 9% y 10% anual) y Vietnam con altas tasas de crecimiento han logrado reducir sus niveles de subnutrición, mientras que otros como India a pesar de experimentar altos niveles de crecimiento (7, 8% anual) no han tenido mayor impacto; por otro lado, países como

Perú, que no ha tenido tasas de crecimiento altas, viene logrando avances positivos, y otros países lamentablemente presentan bajo crecimiento económico y limitada reducción del problema nutricional. La experiencia evidencia también la existencia de una relación directa entre la asignación del gasto público en salud y educación, y el crecimiento económico; las asignaciones presupuestarias en estos rubros son más bien una inversión, puesto que producen rendimientos que después se ven reflejados en el crecimiento económico.

Lección 2. La reducción del hambre es fundamental para el desarrollo y la reducción de la pobreza. Como ya se indicó, existe una relación estrecha entre pobreza extrema e inseguridad alimentaria; la experiencia

demuestra que, en la medida que disminuye la extrema pobreza, disminuyen también los porcentajes de subnutrición.

Lección 3. La inversión en desarrollo agrícola y rural es crucial para aumentar la disponibilidad y acceso a los alimentos y ampliar oportunidades de ingreso. Es evidente que sin un sector agropecuario dinámico, creciente, y con tasas aceptables de distribución de ingresos, será difícil mejorar las condiciones de acceso a los alimentos.

Lección 4. El desarrollo tecnológico puede mejorar la oferta de alimentos, pero no necesariamente el acceso. El desarrollo tecnológico es, sin duda, una apuesta necesaria; sin embargo tampoco es suficiente, ya que no basta con disponer de grandes cantidades de alimento si la población no tiene capacidad para acceder a ellos, esto implica que las políticas tecnológicas y productivas deben acompañarse de políticas que mejoren el acceso a los alimentos.

Lección 5. El Estado puede y debe desempeñar un papel clave en la oferta de bienes públicos y el fortalecimiento de redes sociales, a través de un adecuado manejo macroeconómico que considere los impactos en los sistemas alimentarios y con políticas focalizadas en los grupos vulnerables.

Lección 6. La apertura comercial puede contribuir a reducir el hambre y la pobreza, pero es también insuficiente. Los acuerdos de integración comercial pueden contribuir a reducir el hambre; ejemplo de esto son los menores porcentajes de población subnutrida encontrados en países con mayor grado de apertura comercial, como en el caso de Costa Rica, situación que evidencia la importancia de apertura comercial que, sin embargo, es insuficiente, puesto que debe ser complementada con políticas para regular los efectos distorsionantes del comercio internacional, especialmente en productos considerados sensibles.

La seguridad alimentaria, por lo tanto, requiere políticas que, en un marco de apertura, consideren las especificidades de los diferentes rubros productivos, protegiéndolos adecuadamente para poder garantizar su producción, lo cual no implica promover autosuficiencia alimentaria, puesto que en muchos casos es más barato comprar alimentos que producirlos internamente, pero sí asegurar ciertos niveles mínimos de autoabastecimiento, los cuales deben responder a criterios de tipo económico.

Lección 7. Paz y estabilidad son condicionantes “sine qua non” para el crecimiento y la reducción del hambre. Países con conflictos internos o altos grados de violencia presentan los mayor problemas de hambre, como es el caso de diversos países africanos y de Irak o Afganistán, donde la mayor parte de las emergencias alimentarias se deben a conflictos internos.

Aplicar un enfoque de políticas de doble vía

El combate de la inseguridad alimentaria requiere medidas de política tanto estructurales como coyunturales, o enfoque de doble vía, y deben incorporar las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria. La primera vía se refiere a políticas para garantizar la sostenibilidad de la seguridad alimentaria, mientras que la segunda a políticas para la atención inmediata del tema, en ambos casos se requiere contar con un entorno de políticas adecuado.

La políticas de la primera vía pretenden el desarrollo del medio rural y el mejoramiento de la productividad. En materia de “disponibilidad” procuran aspectos tales como mejorar la capacidad de producción de los pequeños productores, invertir en infraestructura de mercados rurales, mejorar el suministro urbano de

alimentos, así como desarrollar los mercados de insumos y productos; en lo referente al “acceso” a los alimentos, pretenden promover oportunidades de generación de ingreso, facilitar acceso a activos, facilitar la creación de empresas rurales no agrícolas, mejorar sistemas financieros rurales y el mercado laboral; en cuanto a “estabilidad” facilitar la diversificación, promover inversiones para reducir la variabilidad de la producción (riego, manejo de agua, control de plagas), monitorear la escasez en la producción y el consumo, así como perfeccionar el acceso a servicios de ahorro y crédito; finalmente, en cuanto a “utilización”, pretenden que se den una manipulación y almacenamiento adecuados, que se dispongan en condiciones de inocuidad (regulaciones e instituciones), dotación de servicios sanitarios, así como agua potable, por citar algunos ejemplos en cada dimensión.

La segunda vía incluye políticas para facilitar el acceso directo e inmediato a los alimentos, también considerando las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria, pero enfocando en asegurar la disponibilidad de alimentos en situaciones de emergencias. Algunas políticas relevantes son, en “disponibilidad”, las ayudas alimentarias, información de mercados, transporte y comunicaciones; en “acceso”, los programas de comedores escolares, alimentos por trabajo, comedores populares, transferencias en efectivo, apoyo a redes comunitarias y familiares; en “estabilidad”, la distribución de alimentos en situación de urgencia y redes de apoyo social; en cuanto a “utilización”, los programas nutricionales y educativos.

Algunos ejemplos de medidas de política de la segunda vía los encontramos en los depósitos alimentarios de Estados Unidos, en los que con el apoyo de ONG de ayuda social se donan alimentos a grupos vulnerables; los comedores populares en Perú que se vienen implementando desde los años 70, son comedores subsidiando para que los pobres puedan tener una alimentación diaria regulada por nutricionistas, cientos de comedores populares existen en ese país y se han popularizado también en Brasil; en este último país se han implementado esquemas de pago de trabajo con alimentos, con la intención de evitar desvíos no deseados de ingresos; otro ejemplo lo encontramos en las transferencias en efectivo, muy frecuentes últimamente, pretenden que sean las mismas comunidades marginales las que administren recursos bajo un mínimo de reglas; las redes de apoyo comunitario como club de madres, club de productores presentes en todo América Latina; los programa de distribución de alimentos en situaciones de emergencia y, por supuesto, los programas nutricionales.

Con la intención de poner en evidencia la relevancia que están cobrando las políticas en seguridad alimentaria, seguidamente se presentan algunos elementos que se destacan en la agenda internacional y en las orientaciones de política de diversos países:

- Se coloca el combate del hambre y la subnutrición delante de la reducción de la pobreza, como en el caso de Brasil, que ha hecho de este tema un elemento central de su política, promoviendo en foros internacionales la necesidad de crear una alianza internacional contra el hambre y, por supuesto, comprometer a los países para que prioricen el tema en sus políticas.
- Se atienden las necesidades urgentes de alimentos en un contexto de largo plazo, ya que las políticas no necesariamente tienen que estar focalizadas en el corto plazo, sino que deben siempre mantener una armonía entre acciones de corto y largo plazos.
- Se promueven medidas de apoyo flexibles para la recuperación de los sistemas agrícolas en situación de crisis.
- Se coloca la política contra el hambre en un contexto macroeconómico.
- Se fortalece la institucionalidad, la gobernabilidad, y la participación, como elementos claves para combatir el hambre.

Con carácter complementaria las medidas de política indicadas, es importante también considerar medidas como las siguientes, algunas de carácter nutricional:

- La fortificación de alimentos , en procura de una dieta nutritiva, de calidad, e inocua.
- La promoción de estilos de vida saludables para prevenir enfermedades, incluyendo la actividad física como complemento de la nutrición.
- Los programas de alimentación para grupos determinados (escuelas saludables, guías alimentarias, etc.).
- La promoción de la lactancia materna.
- La inversión en infraestructura.
- Los estímulos fiscales o transferencias orientados a reorganizar la estructura de producción y distribución de alimentos, papel ineludible para el Estado.
- El fortalecimiento del progreso técnico en cada uno de los eslabones de la cadena del sistema agroalimentario.
- El establecimiento de estándares y normas para la inocuidad de los alimentos.

Para finalizar, se debe indicar que las medidas comprendidas en este listado de posibilidades para tratar, deben considerarse como ideas centrales que toda política agroalimentaria debe elaborar en un contexto macroeconómico; deben también estar focalizadas a los grupos más vulnerables e, igualmente, considerar las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria, es decir sus cuatro pilares: disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización de alimentos.

Esta ponencia procura abordar de forma general la situación de la pobreza y la seguridad alimentaria en Centroamérica, detallando algunos aspectos para el caso de Costa Rica. Para esto se hará referencia a los siguientes puntos: el entorno de la pobreza y la seguridad alimentaria en la región; características de las políticas regionales en el tema y sus requerimientos básicos; una serie de consideraciones sobre algunos aspectos que las limitan.

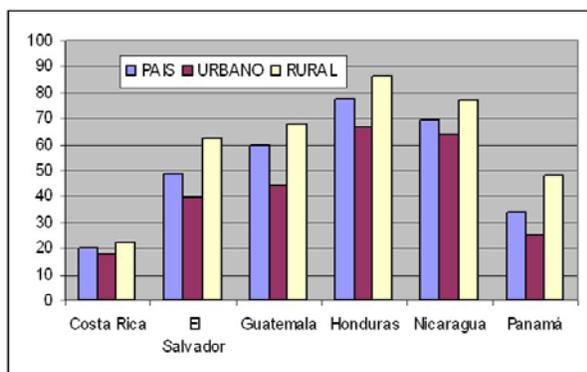
El entorno de la pobreza y la seguridad alimentaria en Centroamérica

Según datos de FAO sobre población mundial subnutrida, todos los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, presentan problemas graves de subnutrición. En el período comprendido entre 1990-1992 y 1999-2001 la población subnutrida de la región pasó de 17% a 21% del total de habitantes, variación que en términos absolutos significó un crecimiento de 5 millones a 7.5 millones de personas, mientras que para el conjunto de países de América Latina esta proporción se redujo del 13% al 10%; similar tendencia experimentaron los países en desarrollo en conjunto, donde la población subnutrida se redujo de 20 a 17%.

Este comportamiento indica que, para Centroamérica, será muy difícil cumplir con los compromisos de la Cumbre de la Alimentación de 1995 de reducir a un 50% los niveles de pobreza y subnutrición, ya que en el período indicado la población subnutrida más bien aumentó en un 50%. A nivel de países, los casos más alarmantes se presentan en Guatemala, Honduras y Nicaragua, con 2.8 millones, 1.5 millones y 1.4 millones de habitantes en condiciones de subnutrición respectivamente, lo que indica que se trata de un problema al que se le debe poner especial atención.

Se estima que, en el año 2002, uno de cada dos centroamericanos vivían en condición de pobreza; la figura indica esa situación por ubicación geográfica.

Figura 1. Centroamérica.
Población bajo la línea de pobreza. 2002.



Diferenciando su comportamiento entre el medio urbano y rural, se aprecia que la mayoría de los pobladores pobres habitan en el medio rural, situación que también se presenta en el caso de la pobreza extrema.

El sector rural centroamericano, a diferencia de América Latina en conjunto, constituye una fuente de concentración de pobreza e inseguridad alimentaria; en estas zonas, dos de cada tres habitantes son considerados pobres.

Por ramas de ocupación, la pobreza afecta especialmente a personas dedicadas a actividades informales, un 40% de las cuales son consideradas pobres, así como aquellas dedicadas a la producción agropecuaria, categoría que incluye a un 69% de los pobres centroamericanos. La población pobre de la región se desempeña sobre todo en actividades informales relacionadas con el sector agropecuario.

³⁶ Ezequiel García, CORECA/CAC.

El comportamiento de la pobreza y la seguridad alimentaria regional se dan en un contexto de activa participación de los países en procesos de integración bilaterales y multilaterales, como son la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Unión Aduanera Centroamericana y diversos tratados comerciales con otros países del continente. Como resultado de esos esfuerzos, se están logrando avances positivos en materia macroeconómica, aunque debe indicarse que han sido insuficientes para contribuir al bienestar de la población en general, debido especialmente a que el mayor énfasis ha sido puesto en el crecimiento económico, en detrimento de medidas para mejorar la distribución de riqueza y la calidad de vida de los más pobres.

Esa situación se ejemplifica en la dramática disminución en la producción de granos básicos (arroz, maíz y frijoles) y el incremento en sus importaciones en toda la región. En el caso de Costa Rica, el abastecimiento de estos alimentos depende en buena medida de las importaciones, 60% para el arroz, 70% el frijol, y 100% el maíz, situación que coloca al país en una posición vulnerable en términos de seguridad alimentaria, lo cual es aún más problemático si se considera la escasez de alternativas con que cuentan los productores desplazados. En la región, el 40% de habitantes más pobres tan solo captan entre el 10% y el 15% de los ingresos totales.

El crecimiento de la pobreza y la inseguridad alimentaria, la falta de alternativas económicas, sumadas a los constantes desastres naturales y problemas derivados de la migración, hacen de Centroamérica una región en constantes emergencias alimentarias, lo cual se refleja en las actuales condiciones de subnutrición de sus habitantes. La subnutrición afecta la salud, la productividad y la capacidad competitiva de la población, provocando de esta manera subdesarrollo, que conduce a más pobreza, que a su vez se traduce nuevamente en subnutrición; se genera así un círculo vicioso que afecta a toda la población pobre, pero especialmente a madres lactantes, niños menores de cinco años, ancianos y etnias minoritarias.

En términos de pobreza y seguridad alimentaria, Costa Rica ha sido un referente regional resultante de exitosos programas sociales y económicos implementados en el pasado, que se tradujeron en una reducción constante en los indicadores respectivos. Sin embargo, sus efectos se han estancado desde mediados de los años noventa; la población pobre se mantiene desde entonces alrededor del 20% y la extrema pobreza alrededor del 5% (segmento que cuenta con ingresos menores a un dólar por día).

La situación costarricense es favorable si se compara con la mayoría de los países de la región, pero es también claro que un alto porcentaje de sus habitantes viven en condiciones marginales. En la última década, la situación socioeconómica del país se ha deteriorado sensiblemente, como se refleja en el estancamiento en los indicadores de pobreza, el deterioro en la distribución de ingresos (el coeficiente de Gini tiende a deteriorarse desde 1994) y la pérdida de capacidad competitiva del país que, según el índice de competitividad internacional, pasó del puesto cincuenta en el 2004 al sesenta y cuatro en el 2005; todos estos indicadores revelan la urgencia del país por revisar y ajustar sus actuales políticas en la materia.

Políticas para combatir la pobreza y la inseguridad alimentaria

Numerosas entidades trabajan en Centroamérica en el combate de la pobreza y la inseguridad alimentaria; a las múltiples instancias gubernamentales existentes, se suman organismos del sistema de integración regional, la banca multilateral, instituciones internacionales de cooperación técnica y financiera, instancias académicas, etc. Seguidamente se hace referencia a algunos rasgos que caracterizan sus orientaciones de política y, en general, a las acciones relacionadas con el tema.

- La pobreza y la inseguridad alimentaria se consideran más un problema de tipo social que económico. Las instancias del sector social son con frecuencia las más activas en el tema, a pesar de que muchos de los problemas estructurales que las generan son competencia del sector económico.
- Se pone en evidencia la falta de diálogo y entendimiento entre los sectores económico y social. El sector social recurre a una visión de “ayuda a los pobres”, mientras que el económico apuesta por el crecimiento de indicadores macroeconómicos. La vinculación entre ambas orientaciones es limitada.
- Las políticas y programas gubernamentales carecen de continuidad. Los distintos Gobiernos han tratado de enfrentar el problema de la pobreza y la inseguridad alimentaria a su mejor entender; sin embargo, con frecuencia no se ha dado continuidad ni se han cumplido procesos esenciales, independientemente del nivel de éxito alcanzado.
- Predominan las medidas de “alivio” sobre las de “reducción” de pobreza e inseguridad alimentaria. Las medidas de alivio son usuales en situaciones de desastres naturales; se caracterizan por tener efectos de corto plazo y transitorios, es decir que una vez atendida la situación de emergencia ésta vuelve a su estado original; implican, además, altas erogaciones fiscales. Las medidas de reducción, por su parte, atacan causas estructurales y sectoriales, tienen efectos de largo plazo y permanentes, e implican inversiones que se traducen en generación de empleos e ingresos.
- Existen numerosas propuestas de política e iniciativas en el tema, aunque se aprecian serias dificultades en sus mecanismos de implementación, además de que las mismas son orientadas en función de visiones sectoriales particulares, con problemas de descoordinación y duplicidad.
- Mientras que los países desarrollados mantienen políticas claramente definidas para garantizar la seguridad alimentaria (tema no negociable para ellos), en los países del área este tema no es considerado en las negociaciones comerciales

En ese escenario, en todos los países de la región se identifican diversidad de políticas y acciones para el combate de la pobreza y la inseguridad alimentaria, en mayor o menor grado con las características indicadas anteriormente.

A manera de ejemplo en cuanto a seguridad alimentaria, en Costa Rica se destaca una propuesta de Ley Marco de Seguridad Alimentaria, elaborada bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura y Ganadería; pretende favorecer la estabilidad y continuidad de las decisiones de política en el tema y el fortalecimiento de la articulación interinstitucional, en especial a través de la reactivación de la Secretaría de Política Alimentaria y Nutricional (SEPAN); el desarrollo de sistemas nacionales de información y cartografía que contribuyan a mejorar la toma de decisiones; la implementación de proyectos sociales y productivos para mujeres y jóvenes y comunidades deprimidas, y otras acciones para contribuir a mejorar la dieta de la población. Todas estas medidas, aunque acertadas en sus planteamientos básicos, de una u otra forma presentan algunas de las características referidas.

Con el fin de crear mejores condiciones en el combate de la pobreza y la inseguridad alimentaria, las políticas requieren una serie de elementos que, en muchos casos, se encuentran ausentes en la actualidad. Entre ellos se puede citar los siguientes:

- Deben ser parte de una estrategia de desarrollo integral e incluyente, que promueva condiciones económicas que favorezcan el incremento del empleo y el ingreso real de los pobres, aspecto en el cual la educación tiene un papel relevante como base para mejorar las oportunidades de superación.
- Deben también involucrar a todos los actores, no solo al Estado, al que muchas veces se le atribuyen responsabilidades que son de todos los habitantes. Por tal causa, es importante el involucramiento de la ciudadanía, en especial de la población pobre, en el diseño y ejecución de políticas.
- Deben ser formuladas con visión de largo plazo y dirigirse a causas estructurales, aunque también deben considerarse mecanismos de protección ante ciertas contingencias, desastres naturales o económicos.
- Es importante dar seguimiento y evaluar sus resultados, así como fortalecer la rendición de cuentas.

El gran reto sigue siendo la ejecución de las políticas, para lo cual es necesario, además de una adecuada asignación presupuestaria, crear articulaciones eficientes entre los sectores involucrados, pues con frecuencia las políticas vinculadas con el tema de pobreza y seguridad alimentaria se impulsan desde el sector agrícola y el social, a pesar de que las soluciones no son exclusivas de esos sectores; razón por la cual la integración y articulación institucional es una condición necesaria para favorecer su ejecución.

Consideraciones finales

Finalmente, se presenta una serie de consideraciones sobre algunas tendencias socio-económicas de la región que inciden directamente sobre la pobreza y la seguridad alimentaria, y que también deben ser consideradas por los encargados de formular políticas:

- La persistencia e incremento de la pobreza
- El incremento del desempleo y subempleo, que se han acentuado por los bajos precios de algunos productos agrícolas, por ejemplo el café
- La recurrencia de amenazas naturales y sus enormes implicaciones en términos socio-económicos
- El incremento en la migración del campo a la ciudad y entre países de la región
- Los cambios en la dieta y el consumo de alimentos que permitan una niñez mejor alimentada
- La existencia de políticas sectoriales con poca vinculación
- La existencia una múltiples actores con gran cantidad de recursos, pero que trabajan en forma desorganizada.

La preocupación por los problemas de seguridad alimentaria en Centroamérica ha estado presente desde hace varias décadas. Sin embargo, sobre todo a partir de la Conferencia Internacional de Nutrición (Roma 1992) y la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma 1996), dicha preocupación ha pasado a encauzarse en formulaciones de políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional.

La Declaración de la XIV Cumbre de Presidentes, celebrada en Guatemala en 1993, fue de particular relevancia para el enfoque con que se plantearon las formulaciones más recientes de política alimentaria, pues, al acoger la Iniciativa Regional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional impulsada por los Ministros de Salud, asumió como definición de Seguridad Alimentaria y Nutricional “(...)un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo”. Esta definición pasó a constituirse en el marco de orientación política de la iniciativa de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en Centroamérica.

La primera parte de este artículo está destinada a analizar la evolución de la SAN en las últimas décadas, a la luz de una serie de indicadores que tienen que ver, por una parte, con la disponibilidad agregada nacional de alimentos y, por otra, con el acceso de las familias y personas a los alimentos requeridos para su normal desempeño. Entre los primeros, se considera la evolución de la suficiencia, estabilidad, autonomía, sustentabilidad e inocuidad de la oferta alimentaria, y en los segundos los vínculos entre pobreza, indignidad y acceso alimentario.³⁸

Introducción

El concepto de seguridad alimentaria adquirió presencia en los foros internacionales como consecuencia de la crisis del mercado alimentario mundial de los años 1972-74; estuvo asociado a los problemas de disponibilidad agregada que enfrentaban los países deficitarios como consecuencia de dicha crisis, pues, hasta los análisis mejor fundados, incluido el del Departamento de Agricultura de Estados Unidos,

³⁷ Dr. Alexander Schejtman

³⁸ Este texto es la primera parte de una ponencia preparada por el autor para las Jornadas de Reflexión sobre Políticas Agropecuarias, Servicios de Extensión, Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria, realizadas en Costa Rica del 12 al 14 de octubre del 2005. Su propósito general fue examinar tanto la evolución de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en Centroamérica como la de las políticas implementadas para superar los problemas de inseguridad, de modo de formular, a partir de dicho examen, algunos lineamientos generales que sirvan de base para una reorientación o profundización de las políticas o estrategias nacionales de seguridad alimentaria. El resto de la ponencia está en proceso de publicación en una revista académica centroamericana. La segunda parte caracteriza la estructura del Sistema Alimentario (SA) como el marco de aplicación de las políticas que inciden o pretenden incidir en su funcionamiento, es decir el sistema que determina qué, cuánto y cómo se producen los alimentos; se trata, como se destaca en esta parte, de una estructura con un muy alto grado de heterogeneidad en cada una de las actividades que la conforman y que, por ello, plantea complejos desafíos a una política que debe ser capaz de generar incentivos diferenciados a agentes heterogéneos entre los cuales se destaca, por una parte, la tendencia hacia una creciente hegemonía de los supermercados en la determinación del comportamiento del sistema y, por otra, la fragilidad de la pequeña producción frente a dicha tendencia. En la tercera parte, después de una descripción somera de las actuales políticas alimentarias, se llega a la conclusión de que éstas, en lo fundamental, han consistido en un conjunto, cada vez más amplio, de intervenciones nutricionales que satisfacen, sólo en parte, los objetivos estratégicos contenidos en las distintas formulaciones de política alimentaria, por lo que, una vez hecho el balance de las políticas, se plantean unos lineamientos generales de los eventuales componentes de un enfoque integral de la política alimentaria y nutricional que requerirán adaptaciones y precisiones en su adecuación a cada una de las realidades nacionales.

estimaban que se iniciaba un prolongado período de escasez y de precios altos. Sin embargo, nadie era capaz de prever que, a muy corto plazo, el mercado mundial pasaría de una crisis de escasez a otra de sobreproducción, restableciéndose la tendencia secular a la baja de los precios de los principales productos alimentarios, aunque ahora en un marco de pronunciada inestabilidad.

Aunque existen todavía quienes hacen de la seguridad alimentaria sinónimo de autosuficiencia alimentaria y critican desde este ángulo las estrategias que ponen a la Seguridad Alimentaria como un objetivo estratégico, es importante señalar desde ya que, sin perjuicio de que el grado de dependencia alimentaria de las importaciones constituye una variable a considerar al examinar la seguridad alimentaria, este último concepto ni implica ni requiere la autosuficiencia.

Al constatar que una disponibilidad agregada suficiente o más que suficiente, no garantizaba el acceso universal a los mínimos nutricionales³⁹, se tendió a ampliar el concepto, enfatizando los problemas de inseguridad alimentaria a nivel de la familia o de las personas. Así, en su XII Conferencia Mundial, la FAO propuso un concepto ampliado de seguridad alimentaria que incorporaba sus distintas dimensiones

“El objetivo final de la seguridad alimentaria(...) es asegurar que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesiten(...) la seguridad alimentaria debe tener tres propósitos específicos: asegurar una producción adecuada de alimentos, conseguir la máxima estabilidad en sus flujos y garantizar el acceso a los alimentos disponibles por parte de quienes lo necesitan”. (FAO 1983a.)

INCAP; por su parte, adopta una definición muy semejante; incorpora, además, la dimensión ambiental

El término de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) se refiere al estado en que todas las personas, todos los días, gozan de acceso a los alimentos que necesitan —en calidad y cantidad—, y a otros bienes y servicios (salud, saneamiento, educación) que les asegure su bienestar nutricional y les permita alcanzar su desarrollo, sin que ello signifique un deterioro del ecosistema (INCAP)

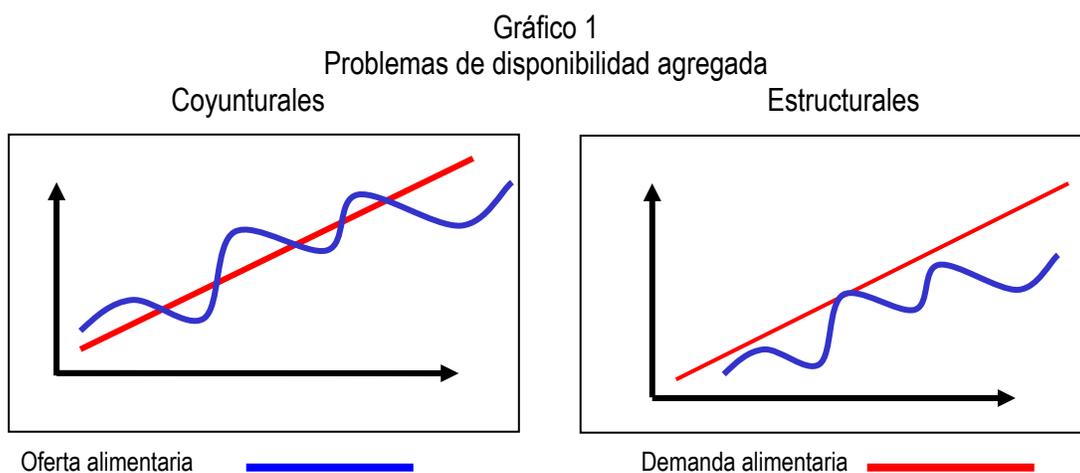
Manifestaciones de Inseguridad Alimentaria

El nuevo concepto integra cuatro tipos de manifestaciones del problema alimentario: dos referidas a la disponibilidad agregada u oferta interna, y dos a los problemas de acceso familiar o individual que, más allá de sus obvias interrelaciones, obedecen a causas distintas y suponen, por lo tanto, políticas diferentes para su superación:

Los problemas coyunturales de disponibilidad agregada. Corresponden a la presencia de brechas cíclicas entre los niveles de producción y/o de oferta y los de demanda agregada; estos problemas pueden surgir como consecuencia de la inestabilidad climática, de plagas, de fluctuaciones en los precios de los alimentos, de caídas temporales en la capacidad para importar, de huelgas, boicots, etc. Su superación supone mejorías en los sistemas de información y alerta temprana; en la infraestructura y política de acopio; en la previsión de pérdidas por plagas; en las actividades de poscosecha; en el manejo de las importaciones; en las políticas de estabilización de precios (p. ej. la aplicación de bandas de precios), etc.

³⁹ Un caso extremo de este tipo de situaciones lo analiza Sen (1982): muestra que muchas de las hambrunas coexistieron con exportaciones de alimentos desde el país afectado

Problemas estructurales de disponibilidad agregada. Son los que corresponden a situaciones en que se observa una brecha persistente entre la evolución de la demanda y de la oferta agregada. Estos problemas pueden deberse al deterioro del potencial productivo, por salinización, erosión, desertificación, etc.; al deterioro tendencial de los términos del intercambio o de la capacidad para importar alimentos; a la presencia de cuellos de botella; al deterioro (por falta de mantenimiento) de la infraestructura de caminos, puertos, bodegas de almacenaje, etc.; a la persistencia de políticas que discriminan a la agricultura o más específicamente, a la producción alimentaria, etc. Se trata de problemas cuya solución supone plazos medianos a largo plazo y, con frecuencia, cambios en la estructura productiva del sector agroalimentario; en la estructura de los sistemas de distribución; en el establecimiento de sistemas de vigilancia alimentaria y nutricional con fines de planificación y en el abandono de los sesgos urbano-industriales de las políticas públicas..



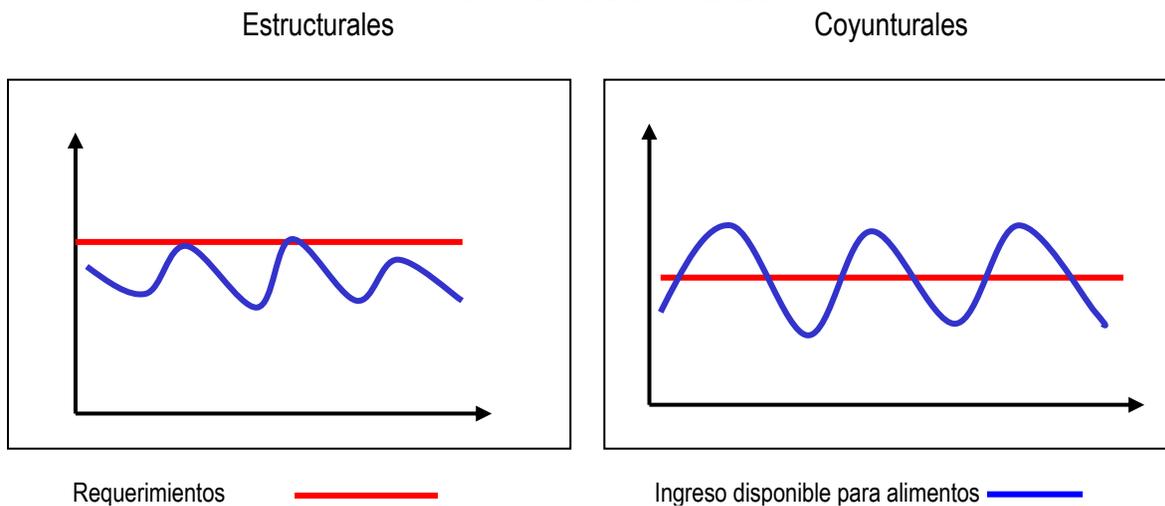
Problemas estructurales de acceso individual. Corresponden a la presencia de una brecha entre las necesidades alimentarias básicas de una familia y los ingresos disponibles para la alimentación o, en un sentido más estricto, de una insuficiencia crónica de los "derechos de acceso alimentario".⁴⁰ En el ámbito rural, estos problemas pueden surgir como consecuencia de los procesos de fragmentación de la pequeña propiedad, de pérdida de fertilidad de las tierras debido a una sobreexplotación; por descomposición de la agricultura campesina sin absorción en otras actividades, por enfermedades que se traduzcan en pérdidas de activos; etc. En el ámbito urbano pueden surgir: por un crecimiento tendencial mayor de los precios de la canasta que el de los salarios; por desempleo crónico sin seguro social compensatorio; por migración; por analfabetismo; por abandono del jefe del hogar; por problemas de salud; por edad, etc. Se trata por cierto, del más grave de los problemas de seguridad alimentaria cuya presencia, cuando es masiva, sólo puede ser parcialmente paliada por lo que pueda hacerse desde el ámbito de la política alimentaria propiamente tal, como se destacará en el capítulo referido a políticas.

Problemas coyunturales de acceso individual. Corresponden a las dificultades ocasionales (regulares o no) que enfrentan algunas familias para satisfacer sus requerimientos nutricionales básicos y que pueden ser el efecto, a nivel de las familias, de los fenómenos descritos en el acápite anterior; así como de malas cosechas no compensadas por mejores precios; de fluctuaciones estacionales de los precios; del

⁴⁰Corresponde a lo que A.K. Sen define como *food entitlements* y que pueden depender del ingreso regular o de otras fuentes de las personas (Sen 1982.).

desempleo temporal; de huelgas que involucran al jefe de familia; de rezagos en los salarios respecto a la inflación; de migraciones, de enfermedades, etc. De profundizarse en el tiempo o de implicar pérdida de activos (p.ej. venta de animales para cubrir gasto de salud) pueden transformarse en crónicos o estructurales

Gráfico 2
Problemas de acceso familiar



Evolución de los Problemas de Disponibilidad Agregada

Entre los problemas que afectan a la disponibilidad agregada, es conveniente distinguir, para efectos del diagnóstico y de la política, los referidos a la suficiencia de la oferta interna para satisfacer determinados niveles de demanda socialmente deseables; a la estabilidad de dicha oferta a lo largo del tiempo; al grado de autonomía o de autosuficiencia (o su inverso, el grado de dependencia externa;) a la sustentabilidad a largo plazo de las condiciones mencionadas y a la calidad e inocuidad de los alimentos.

Los niveles de suficiencia.

Se define oferta suficiente aquella capaz de satisfacer tanto la demanda efectiva existente como las necesidades alimentarias básicas de los sectores que, por problemas de ingreso, no pueden traducirlas en demandas de mercado

De la definición adoptada, se deriva que los requerimientos para satisfacer esta condición serán mayores mientras más desigual sea la distribución del ingreso, mayor sea el número de personas con problemas de acceso y mayor la magnitud de la brecha entre sus necesidades y su ingreso disponible para alimentación. En otras palabras, sólo en condiciones del más estricto racionamiento una oferta igual a los requerimientos medios puede resultar suficiente.

Si, en consideración a lo anterior tomamos como criterio simple y arbitrario que un suministro de energía alimentaria (SEA) inferior en un 10% a los requerimientos medios⁴¹ constituye una condición precaria en materia de oferta de alimentos⁴², a un mismo nivel de oferta alimentaria la brecha respecto a la suficiencia será mayor mientras mayor sea el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos.

Para la estimación de la posición relativa de los distintos países se ha tomado como base Costa Rica que, en términos relativos, tiene una mejor distribución del ingreso que el resto de los países de la región; se ha asumido que con un 10% más de oferta alimentaria el País cubriría las necesidades alimentarias de aquella parte de la población que, por carecer de poder adquisitivo, no puede expresar en el mercado sus necesidades como demanda. La situación aparece reflejada en los gráficos.2..

Se estimaron tres niveles de suministro de energía alimentaria desde finales de los sesenta hasta el presente: un primer nivel corresponde al suministro de energía alimentaria disponible para consumo humano⁴³; un segundo nivel corresponde a los requerimientos medios más un porcentaje que va de 10% en el caso de Costa Rica hasta un 12% en el caso de Nicaragua; y un tercer nivel corresponde a lo que la FAO estima como requerimientos mínimos que, por cierto, suponen muy probablemente una cierta adaptación biológica y conductual a niveles de ingesta tan precarios.

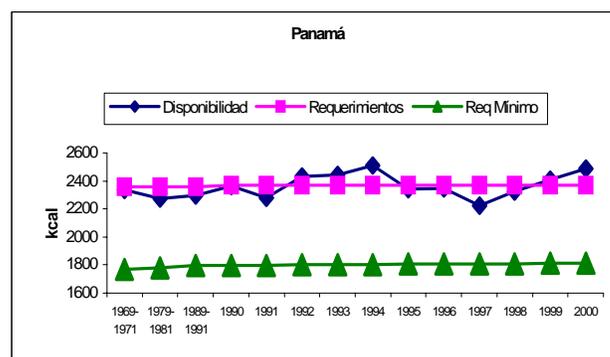
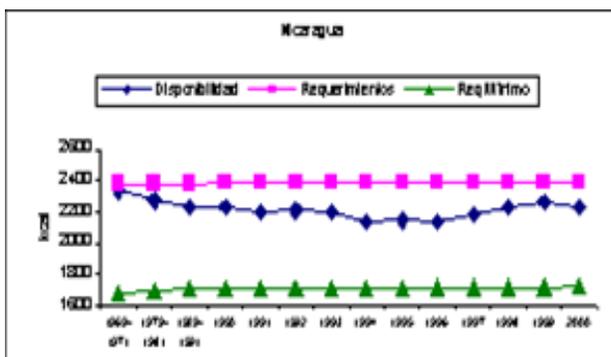
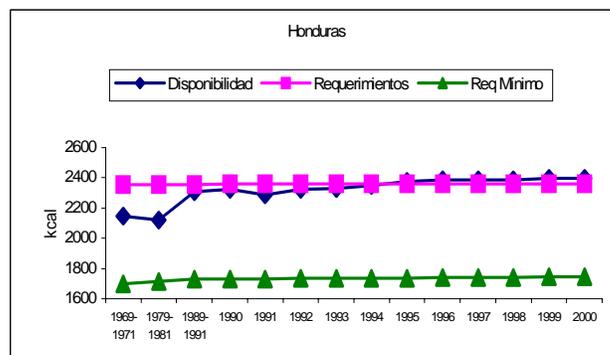
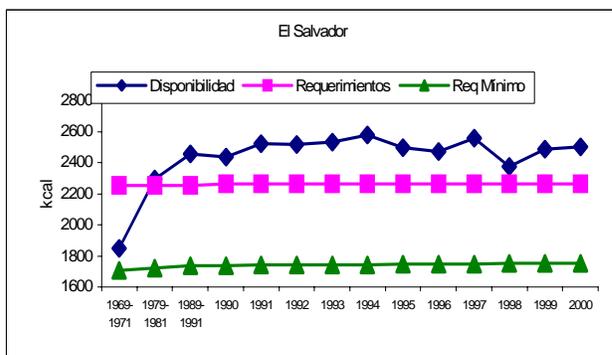
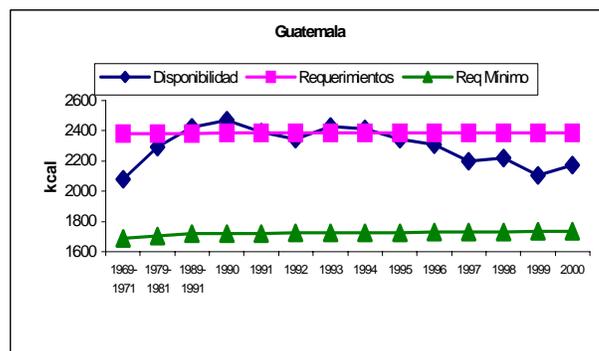
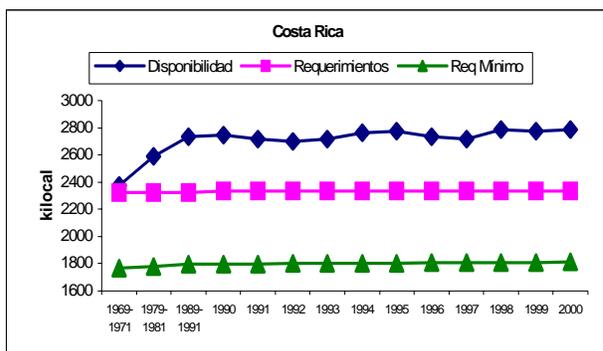
Si bien todos los países tienen una disponibilidad que está por encima de los requerimientos mínimos, no es menos cierto que, si utilizamos el criterio más adecuado desde el punto de vista del desarrollo humano, de los requerimientos medios corregidos por distribución de ingreso, apreciamos que sólo Costa Rica y El Salvador exhiben desde temprano una situación confortable en materia de oferta agregada; que Panamá pasa por ciclos de pequeños déficits y pequeños superávits a lo largo de las tres décadas, que Honduras alcanza con dificultad una oferta equivalente a los requerimientos mínimos, pero que Guatemala y sobre todo Nicaragua muestran una situación de extrema precariedad. Lo anterior no quiere decir que haya escasez de alimentos, pues se logra satisfacer la demanda de mercado, sino que indica que con una política que quiera asegurar el acceso universal a los requerimientos básicos serán necesarios incrementos de producción o de importación para cubrir los déficits que en estas circunstancias se manifestarían

⁴¹ Para definir requerimientos medios se utilizaron los criterios de FAO que emplea el modelo preparado W.P.T. James y E.C. Schofield, 1990. incluido el supuesto de incremento para la Región

⁴² Medidas como producción + importaciones – exportaciones +/- cambios de inventario – alimento animal – otros usos no alimentarios, corrigiendo algunos de los valores que se registran en FAO www.fao.org.

⁴³ . Corresponden a los valores de las hojas de Balance alimentario; incluyen producción + exportaciones – importaciones +/- variación de inventarios y otros usos que no han sido destinados al alimentación humana.

Gráfico 3
Evolución de los niveles de suficiencia⁴⁴



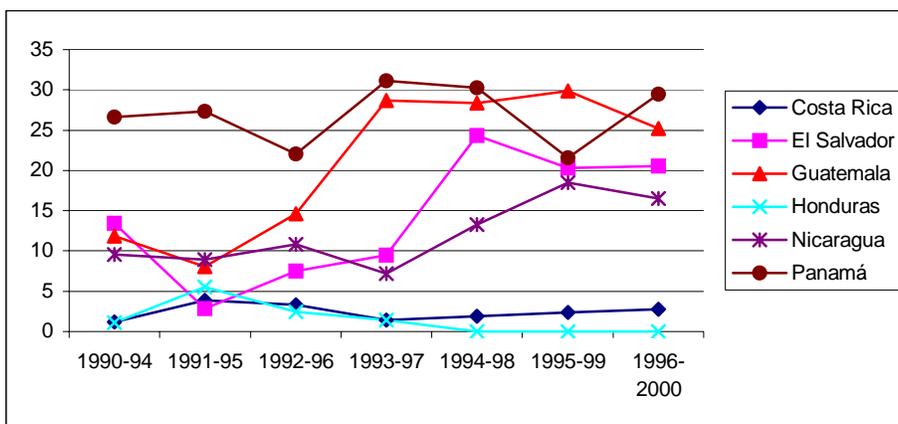
Los niveles de estabilidad

El concepto de estabilidad se refiere a la probabilidad de que la oferta alimentaria esté por debajo de un cierto porcentaje de la tendencia del consumo o de los requerimientos medios

⁴⁴ Los gráficos de esta sección, salvo indicación en contrario, están elaborados a partir de las hojas de Balance Alimentario de la FAO

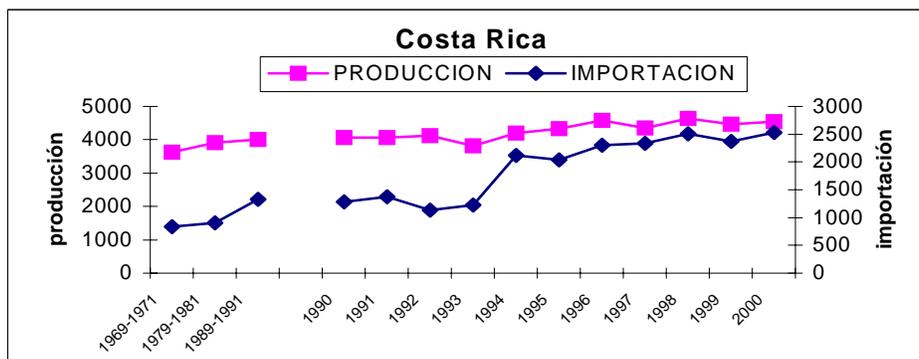
Para la estimación del grado de estabilidad, se ha utilizado el coeficiente de variabilidad de consumo respecto a sus valores tendenciales en los períodos 1990-2000, a partir de promedios móviles quinquenales, estimando la probabilidad de que la oferta alimentaria (SEA) caiga por debajo de un 5% de los niveles de disponibilidad observados. (ver gráfico 4)

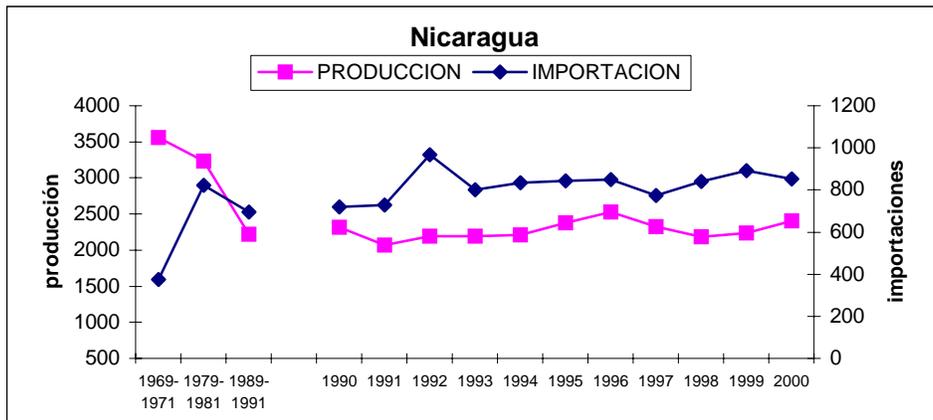
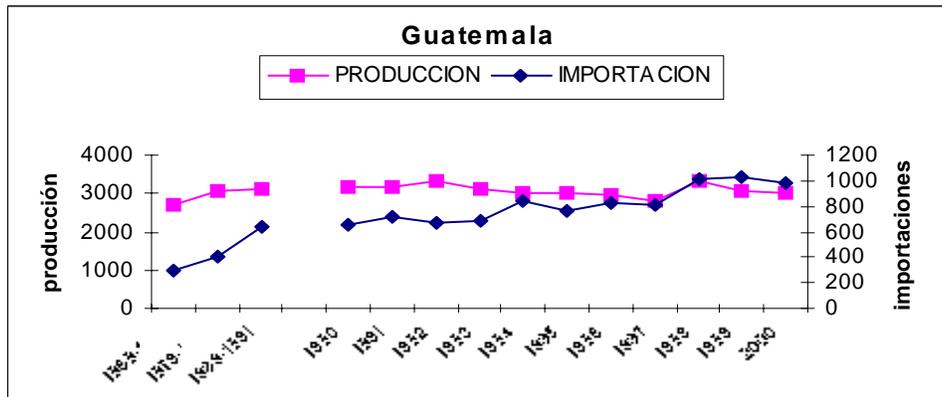
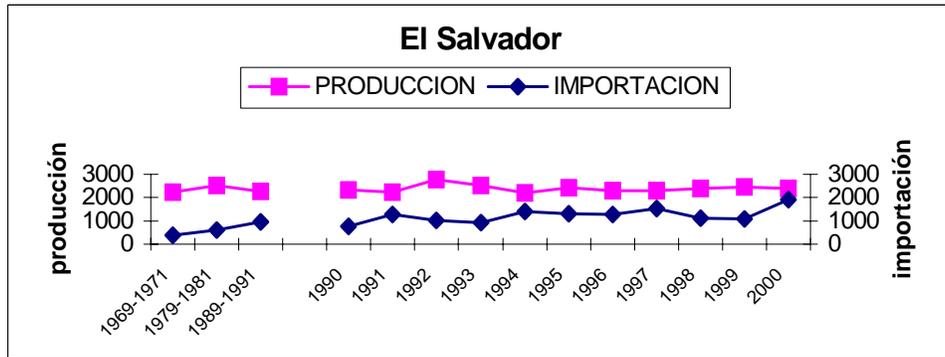
Gráfico 4
Coeficiente de variabilidad de la oferta alimentaria

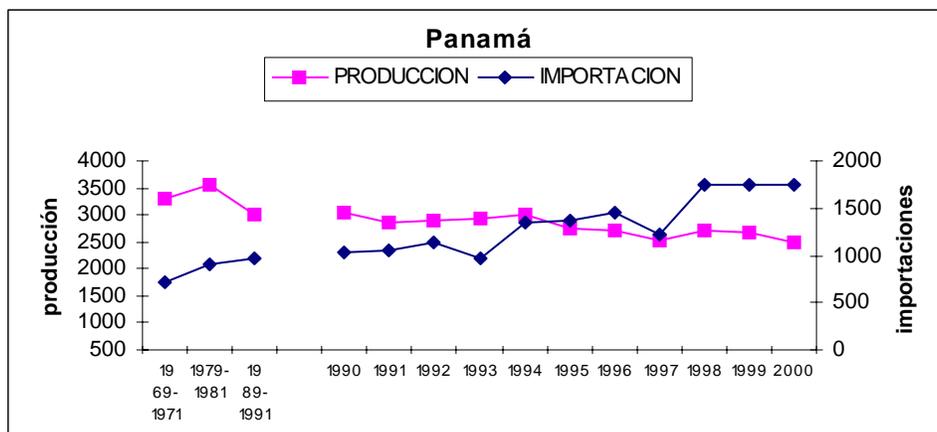


Como puede apreciarse, los mayores niveles de estabilidad en la oferta los exhiben Honduras y Costa Rica. Por contraste, Panamá y Guatemala aparecen con los mayores niveles de inestabilidad en el suministro de energía alimentaria, sobre todo a partir de mediados de los noventa. En principio se esperaría que fueran las importaciones el elemento de regulación de la necesaria inestabilidad que caracteriza en general a la producción agropecuaria. Si observamos el comportamiento de producción e importaciones en las últimas tres décadas, se verá que, en general, hay una tendencia a incrementar las importaciones cuando la producción interna cae, sobre todo si consideramos el vínculo entre la producción de un año y las importaciones del año siguiente (Gráfico 5). Eso explica que, en general, no se observen niveles críticos de inestabilidad ni siquiera en los casos de Panamá y Guatemala, considerando que se ha empleado un parámetro de cinco por ciento por debajo de los niveles de SEA observados, que no es muy significativo, salvo si la meta es el acceso universal.

Gráfico 5.
Niveles de producción e importación de alimentos 1970-2000







Los niveles de autonomía

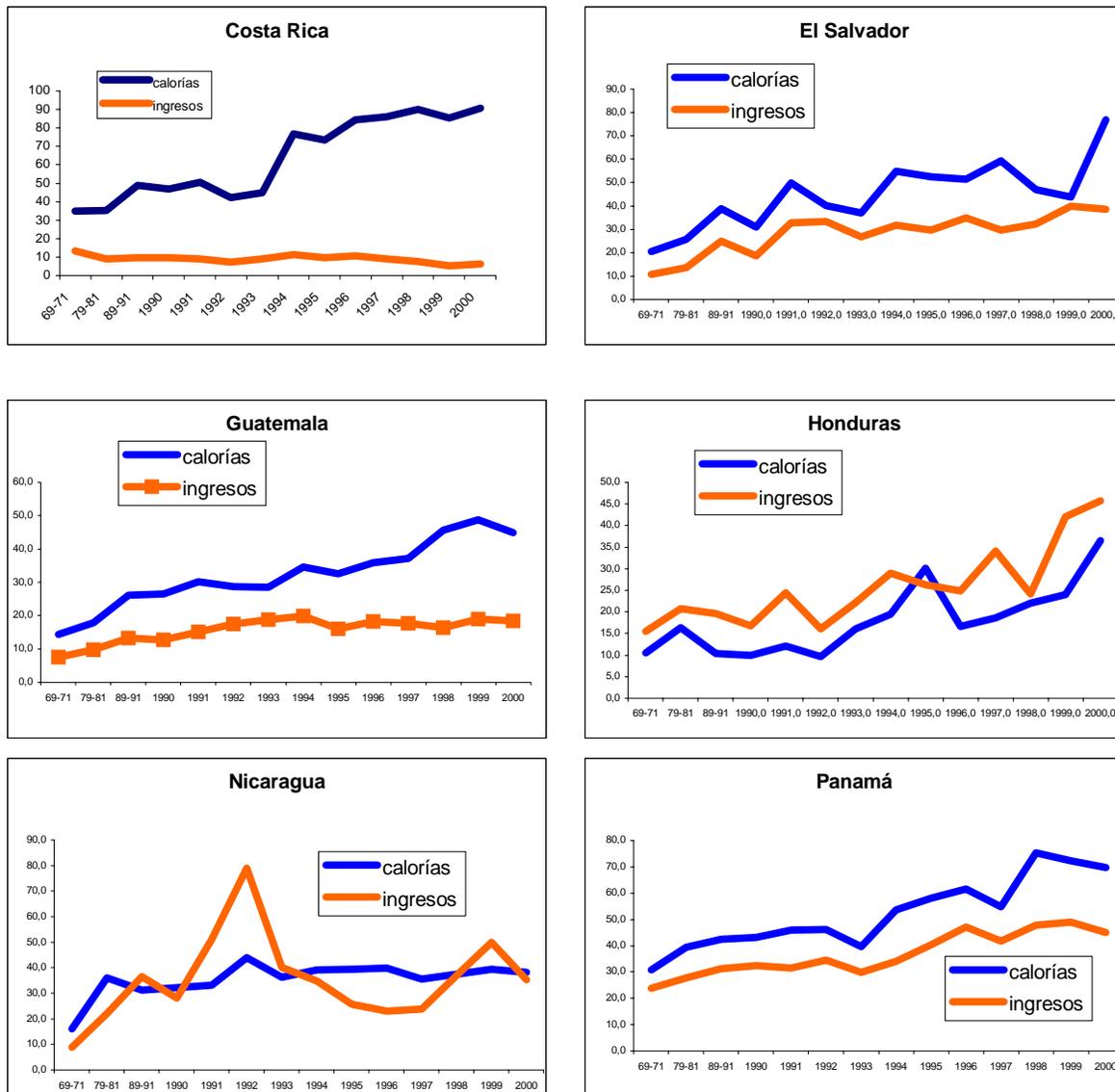
El grado de autonomía o de autosuficiencia alimentaria es un indicador del peso relativo de las importaciones sobre el consumo interno, que puede medirse en términos del peso de las calorías importadas en el suministro de energía alimentaria o por el peso de algunas de las importaciones de los componentes básicos de la dieta nacional (normalmente maíz o granos básicos) en sus niveles de consumo

Este indicador, sin embargo, es insuficiente, pues debe considerarse también qué proporción de ingreso por exportaciones debe dedicarse a las importaciones de alimentos pues, como se señala más adelante, un alto nivel de dependencia en términos de calorías importadas no implica necesariamente un alto grado de vulnerabilidad externa, en la medida en que dichas importaciones representen un porcentaje poco significativo de los ingresos en divisas.

Si se analiza el primero de los indicadores donde se ha registrado el porcentaje de calorías importadas sobre el suministro de energía alimentaria, se advierte, en primer lugar, un muy alto grado de dependencia de parte de prácticamente todos los países, con la excepción de Honduras, pues dicho nivel supera sistemáticamente el 35%. Por otra parte, dicha dependencia, en los casos de Nicaragua, El Salvador y Panamá, es estable a muy altos niveles, y en los casos de Costa Rica y Guatemala muestra una acelerada tendencia a incrementarse hasta alcanzar niveles del orden del 50%, en el caso de Guatemala y superiores al 80% en el caso de Costa Rica.

Si se examina, por otra parte, la proporción de ingresos derivados de las exportaciones que se destinan a la importación de alimentos, se advierte, que en general sus niveles y tendencias son semejantes a las que exhibe las importaciones de alimentos, aunque a grados de dependencia más bajos, sin embargo, sólo son significativamente más bajos en el caso de Costa Rica y en menor medida en Guatemala y Panamá. Costa Rica muestra en general bajo grado de vulnerabilidad de su sistema alimentario en la medida en que dispone de recursos en divisas para suplir de manera sistemática las limitaciones importantes de la producción interna a las que se hiciera referencia más arriba.

Gráfico 6
 Peso de las importaciones de alimentos en el SEA y del gasto en importación sobre ingresos por exportaciones 1970-2000 (porcentajes).



Fuente: Calorías de las hojas de balance alimentario de FAO, Comercio, de CEPAL 2002

Cuando un país dispone de divisas suficientes para asegurar, en un horizonte razonable, los faltantes de la producción interna, las opciones sobre el grado de autonomía o de autosuficiencia alimentaria a que decide optar, son de carácter fundamentalmente político, en el sentido de que si un mayor grado de autosuficiencia supone violentar consideraciones de ventajas o desventajas comparativas, asumirlo supondrá explicitar las razones de orden extra económico que lo justifican

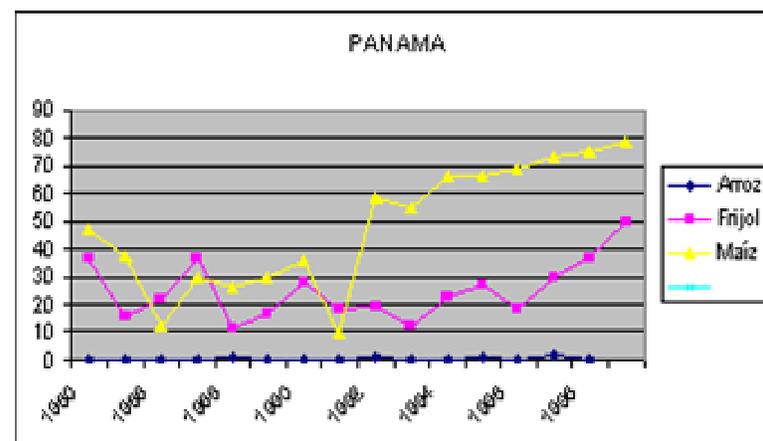
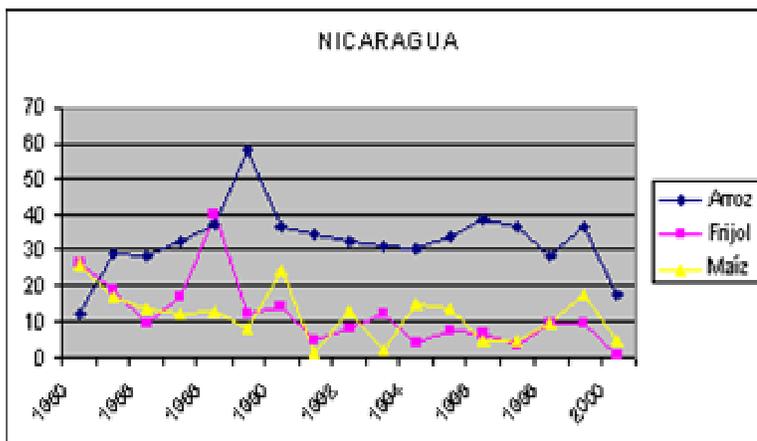
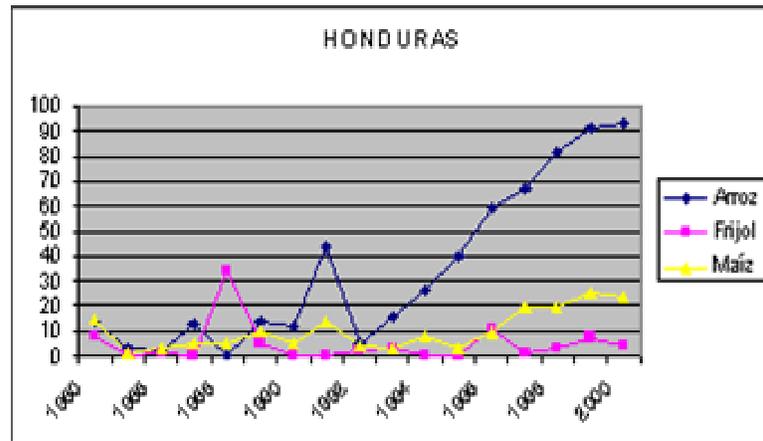
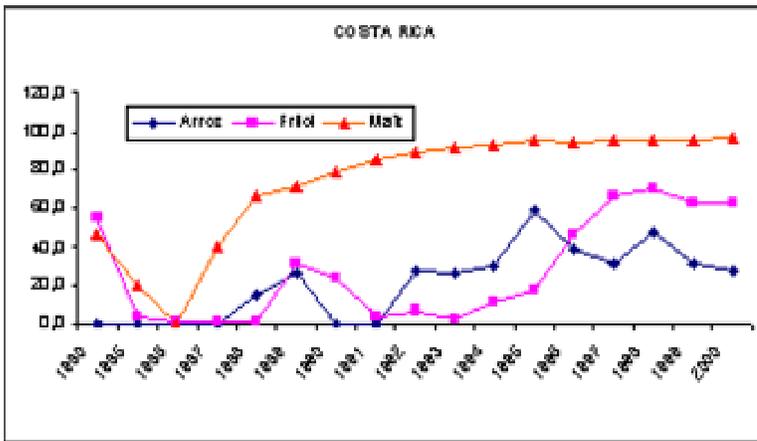
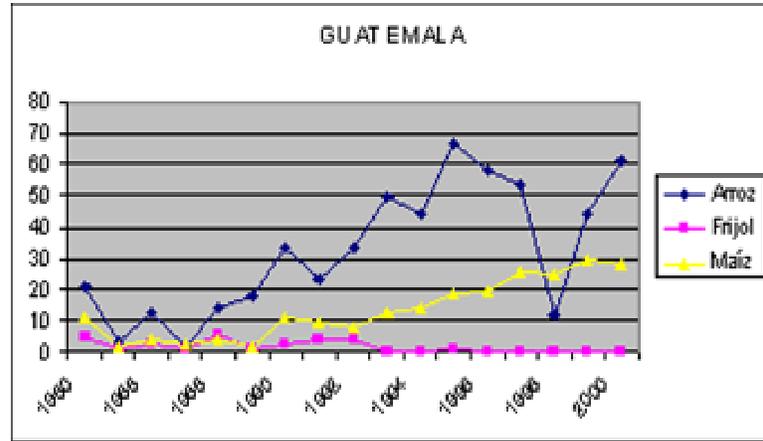
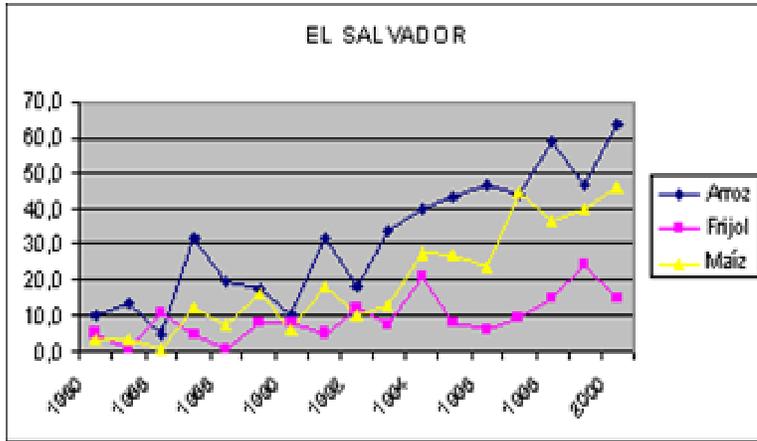
Hasta aquí las consideraciones sobre dependencia se han hecho en términos agregados de calorías y de ingreso por divisas. Corresponde complementarlos con un examen de la dependencia en materia de los principales granos de consumo masivo, tanto por su peso en la dieta de la gran mayoría de la población

como por el hecho de que muchos de ellos son producidos por pequeños productores, sobre todo el maíz y frijol, pues en el arroz predominan las fincas medianas a grandes, con mecanización y riego

En Costa Rica (ver gráfico 7) prácticamente la casi totalidad del maíz ha pasado a ser importado; en el caso del frijol, después de un largo período de relativa autosuficiencia que se quiebra en torno a 1993, Costa Rica empieza a importar cantidades crecientes de este grano; ocurre algo semejante, aunque en menor medida, en el caso del arroz.

Guatemala exhibe una clara autosuficiencia en materia de frijol; hay sin embargo una acelerada tendencia a incrementar la dependencia en arroz y, en mucha menor medida, en maíz. Un cuadro semejante presenta El Salvador, con la diferencia de que su niveles de dependencia en maíz son significativamente más importantes que los de Guatemala y que el frijol aparece con niveles cíclicos de alta y baja dependencia. En Honduras, los niveles de autosuficiencia en frijol y maíz sólo parecen haberse alterado marginalmente en los últimos años; el arroz, sin duda, ha sido la víctima principal de los efectos del huracán, llevando a que los últimos años su producción haya quedado drásticamente reducida. En Panamá, el arroz, cuyo consumo por habitante supera en promedio al del resto de los países, ha mantenido de manera sistemática la autosuficiencia, sin embargo, en maíz y frijol sus niveles de dependencia, sobre todo los últimos años, parecen crecer aceleradamente.

Gráfico 7
Niveles de dependencia de la importación de granos básicos
(porcentajes importados sobre el consumo en volumen)



Sustentabilidad

Se entiende por sustentabilidad de un sistema alimentario su capacidad de asegurar que el logro de los niveles de suficiencia, estabilidad y autonomía no impliquen un deterioro tal de los recursos naturales que hagan imposible el sostenimiento de dichas condiciones en el largo plazo, afectando la seguridad alimentaria de generaciones futuras.

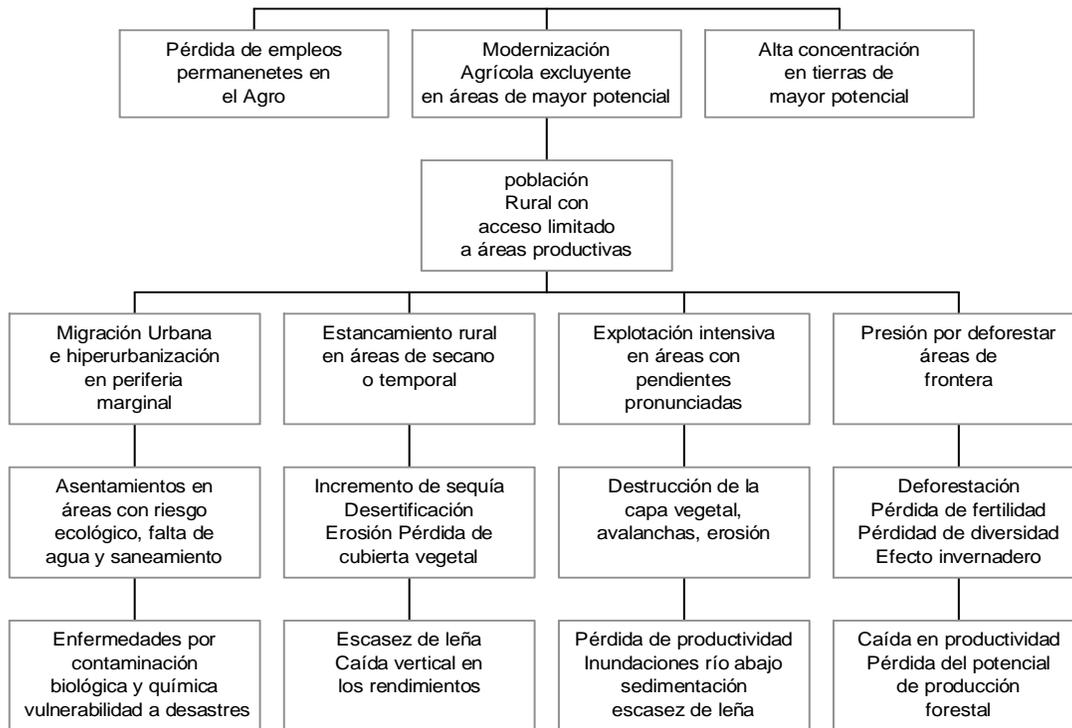
Son dos los principales ámbitos en que se presentan los problemas ambientales que afectan al sistema alimentario: la pérdida de tierra laborales y la pérdida de variedades fitogenéticas y, con ellas, la pérdida del conocimiento ancestral de su cultivo o función.

Aunque el deterioro ambiental en el espacio agrícola de la Región tenga manifestaciones generales comunes a otras regiones, los factores que lo determinaron están estrechamente vinculados al estilo de desarrollo que adoptó el sector en la mayoría de los países, más específicamente, al patrón de ocupación territorial, expansión de la frontera agrícola y estructura de la tenencia resultante, así como también a los senderos elegidos en el proceso de modernización agropecuaria.

En efecto, a partir de un patrón originario extremadamente desigual de distribución del espacio agrícola, que los procesos de reforma agraria modificaron sólo parcialmente, las tierras de mayor potencial agropecuario quedaron en manos de un número relativamente reducido de grandes propietarios; en algunos casos, se agregó el surgimiento de un conjunto de empresas medianas altamente capitalizadas, como consecuencia de la dinamización del mercado de tierras.

En este contexto, tuvo lugar un proceso de modernización que ha sido calificado como parcial y excluyente: parcial, porque abarca sólo a algunas regiones, a algunos productores y a algunos productos, en particular, productos de exportación e insumos para una agroindustria de demanda elástica, y excluyente, porque ha desplazado hacia tierras marginales a una parte importante de los pequeños productores dedicados especialmente a la producción de alimentos básicos. Este proceso generó, en muchos casos, altas concentraciones poblacionales en zonas rurales relativamente pequeñas, conduciendo a una progresiva degradación de los recursos naturales de dichas áreas. Otra de sus características fue la tendencia al reemplazo de la mano de obra permanente por trabajadores temporales, generando, por una parte, procesos de hiperurbanización, estancamiento rural, sobreintensificación de áreas frágiles y presión por deforestar y, por otra, sobrefertilización, sobremecanización y uso ineficiente del agua en el sector de agricultura moderna (Ver Gráfico 8)

Gráfico 8
Relaciones entre pobreza y sustentabilidad



Deforestación

Cuando se habla de deforestación en América Central, normalmente se presentan las siguientes causas: la colonización de la frontera agrícola por campesinos en búsqueda de tierras con una agricultura de tumba-roza-quema, la llamada *hamburgter connection*, que supuso una rápida transformación de tierras forestales en pasturas, para satisfacer el *boom* de la demanda de carnes por EEUU en la década de los sesenta y setenta; la expansión de cultivos comerciales como café y banano; la extracción de madera y de leña, además de presiones adicionales derivadas de crecimiento poblacional. Por ello, lo que se advierte son verdaderos ciclos de acelerado proceso de deforestación con períodos en que ésta se reduce de manera más o menos significativa, para volver a tomar fuerza en determinadas regiones.

Las prácticas agrícolas tradicionales en el trópico (agricultura itinerante o tumba, roza y quema) en condiciones de baja densidad poblacional establecieron sistemas de explotación que permitían el proceso de renovación de las áreas cultivadas impidiendo, por esta vía, los descensos de productividad. En las últimas década, una serie de procesos "han contribuido a un rápido y, todavía no bien evaluado, proceso de degradación ambiental en las áreas tropicales y subtropicales, zonas en las que se ha concentrado la expansión de la frontera agrícola en los últimos años" (FAO 1988, pág. 10-101), entre otros: la presión poblacional, las políticas de traslado de población derivadas de los conflictos, sobre todo la apertura de tierras por colonos pobres para su posterior ocupación por grandes terratenientes e incluso compañías trasnacionales, destinadas a la ganadería extensiva y a prácticas predatorias de explotación forestal.

Kaimowitz (1996), una autoridad reconocida en esta materia, recoge las estimaciones que distintos autores hicieron desde 1970 hasta 1990 (ver Cuadro); considera, sin embargo, que éstas tienden a sobreestimar la dinámica del proceso Según sus estimaciones: (i) en Costa Rica la deforestación habría caído a 40 000 o 60 000 hectáreas a principios de los 80; a 18 000 ha entre 1987 y 1992 y a sólo 8 500 hectáreas recientemente; (ii) en Guatemala 30 mil ha al año fueron deforestadas en el Petén entre 1976 y 1987, y 42 000 has entre 1987 y 1993; (iii) en Honduras observaciones aceptables sólo existen para el lapso 1962 y 1989 y la tasa neta de deforestación fue del orden de las 30 a 50 mil hectáreas por año; (iv) para Nicaragua la cifra de 120 000 hectáreas anuales procede de un estudio conducido por el gobierno en 1986 usando fotografía aérea para comparar la cubierta forestal en ese año con cubiertas existentes en 1972-1974; sin embargo, muchos expertos están de acuerdo en que la deforestación disminuyó sustancialmente entre 1983 y 1989 para empezar a incrementarse nuevamente al final del conflicto militar; (v) en Panamá las estadísticas del gobierno muestran que la deforestación cayó de 46 000 hectáreas por año en la década los 70 a 35 mil entre 1980 y 1987.

Se aprecian en materia de estimaciones discrepancias importantes entre distintos observadores, que no dejan de ser sorprendentes, por lo cual todas las cifras deben tomarse con precaución.. Según Groote y Ruben (1997) América Central habría experimentado una de las tasas más aceleradas de deforestación en los sesenta y setenta y la cubierta forestal de la región habría disminuido aproximadamente a un tercio del área total existente.

Cuadro 1
Estimaciones de deforestación para 1970-1990 por varios autores

PAISES	Grainer	Nations y Komer	WRI	FAO	Merlet	Utting
	70-80	82	81-85	81-90	91	90
Costa Rica	60	60	60	50	40	50
Guatemala	na	60	60	81	90	90
Honduras	53	70	90	112	108	80
Nicaragua	97	100	121	124	125	70
Panamá	31	50	36	64	41	34
Total	na	340	367	431	404	324

Fuente: Kaimowitz 1996

Los datos del Cuadro 1 indican que para 1990 la región estaba perdiendo alrededor de unas 340 mil hectáreas de bosques cada año, aproximadamente; estos datos se refieren tanto a bosque cerrado como a foresta degradada y son una indicación de que la tasa de deforestación ha disminuido durante los noventa respecto a la prevaleciente en décadas anteriores

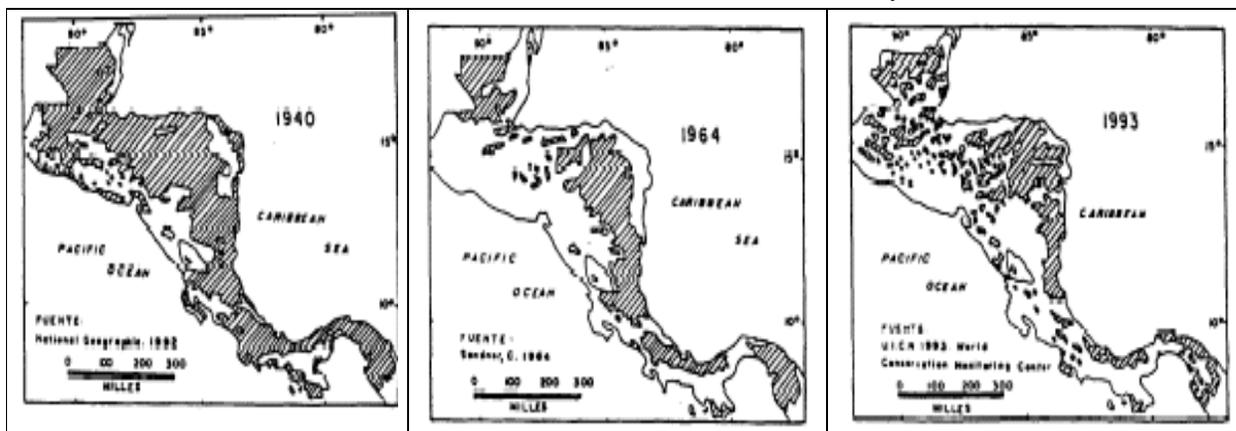
Cuadro 2
Tierras forestales y deforestación anual (en miles de hectáreas)

	Area total	% del total de tierras	Deforestación anual
Panamá	3.203	42	34
Costa Rica	1.476	33	50
Nicaragua	4.140	30	170
Honduras	1.731	42	180
El Salvador	250	12	14
Guatemala	3.762	35	90
Total	17.502	36	338.000

Fuente: J P Groote y R.Ruben 1997.

En síntesis, según Kaimowitz la deforestación total en Centroamérica disminuyó probablemente de alrededor de 400 000 hectáreas por año a fines de los 70, a alrededor de 300 000 en los 90; señala que “esta caída por cierto no es para consolarse puesto que aún con la actual tasa de deforestación, Centroamérica va a perder todo el bosque que tiene en menos de 60 años...(aunque) la deforestación ha declinado en Costa Rica, Nicaragua y Panamá durante los ochentas (...) se incrementó en el Petén y en Nicaragua desde 1990. La deforestación esta concentrada actualmente en el Petén y en una franja transversal del norte (que recorre) Atlántida Colón Olancho, y Gracias a Dios en Honduras; Zelaya, Jinotega y Río San Juan en Nicaragua” (inglés en el original)

Gráfico 9
Evolución de la cubierta forestal entre 1940 y 1993



Fuente: Kaimowitz 1996

Es tal vez en las laderas, altiplanicies y, en general, las zonas de secano o temporal, donde el vínculo entre pobreza y destrucción ambiental se manifiesta de manera más elocuente, dado que la presión poblacional y las necesidades de alimentación y de combustible, en áreas que tradicionalmente correspondían a zonas de pastoreo estacional, han tenido un impacto considerable en el grado de erosión, generando dificultades crecientes en la producción de alimentos y en la obtención de leña para combustible, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua).

Pérdida de variedades

La deforestación y la precariedad creciente de las condiciones en que funciona la economía campesina, resultado de los procesos de deterioro del potencial productivo y de subdivisión progresiva, puede conducir a otro tipo de erosión: la del conocimiento tradicional de cultivos de escasa difusión o de plantas de recolección con valor alimenticio o medicinal.

Existen diversos cultivos importantes en el consumo local que podrían difundirse hacia otras zonas, tales como cereales, legumbres para consumo humano, tubérculos y raíces, así como centenares de especies silvestres y cultivadas que se emplean en las zonas tropicales con un alto contenido de proteínas, calcio y hierro "que superan, por término medio, en dos o tres veces el de los cultivos europeos y que además requieren aplicación abundante de fertilizantes y plaguicidas. Otro tanto ocurre con especies centroamericanas que corren el riesgo de desaparecer como consecuencia de los procesos de deforestación, como lo destaca Barrance (1997).

El relegamiento a segundo plano de dichos cultivos puede conducir al abandono y el olvido de los largos procesos de domesticación de que fueron objeto y a una pérdida patrimonial irreversible. (FAO IPGRI 2001).

Tierras regadas y de alto potencial

Desde el punto de vista de su impacto ambiental, el sector de agricultura moderna se ha caracterizado por algunas tendencias que una estrategia ambientalmente sustentable debería frenar o revertir, entre otras: (i) la tendencia a la sobremecanización y a la sobreutilización de insumos industriales (fertilizantes, pesticidas, etc.) derivadas de políticas arancelarias que han favorecido la importación a bajo costo de maquinaria e insumos; (ii) la tendencia al uso socialmente ineficiente de los recursos hidráulicos, derivadas de políticas de subsidio que reducen los costos privados del agua a una fracción insignificante de su costo social, aún haciendo abstracción de los costos implícitos en la sobreutilización de las aguas subterráneas; (iii) la tendencia a la "ganaderización" en áreas aptas para el cultivo o la plantación; (iv) la tendencia a reducir la diversidad biológica del ecosistema en determinados espacios, afectando a uno de los factores de su estabilidad a largo plazo.

La periferia urbana

Los procesos de acelerada urbanización son también el resultado, entre otros factores, de la particular estructura de tenencia y de los procesos de modernización, característicos de la agricultura regional, puesto que aunque el grueso del crecimiento urbano se derive hoy del propio crecimiento vegetativo de la población de las ciudades, tuvo su origen y sigue siendo alimentado por factores de expulsión desde el ámbito rural, con el correspondiente surgimiento de asentamientos en áreas con riesgo ecológico, carentes de agua y condiciones sanitarias donde proliferan las enfermedades por contaminación biológica y química. Estas se caracterizan, además, por una vulnerabilidad a los desastres naturales, como lo atestigua el enorme crecimiento de los barrios marginales en todas las ciudades de Centroamérica, carentes de sistemas de alcantarillado, de recolección de basuras y con altísimos índices de hacinamiento.

Cabe, finalmente, hacer mención, en el ámbito de la sustentabilidad, a los problemas de la eficiencia energética de los sistemas alimentarios pues, de hecho, se trata de sistemas de transformación de energía de distintas fuentes en energía alimentaria, medidas ambas en las mismas unidades, es decir, en calorías.

Steinhart (1974) estimó que los requerimientos de energía comercial, por unidad de caloría disponible en la mesa de un consumidor medio de EEUU⁴⁵ requería un insumo equivalente a nueve calorías de energía comercial. En la medida en que, como se señalará mas adelante, el patrón de consumo que se tiende a imitar no es otro que el que caracteriza al de Estados Unidos, su generalización al caso de la Región implicaría tener que emplear en ello mucho más que la energía comercial disponible para todas las actividades, sólo para satisfacer el consumo alimentario aún a niveles per cápita como los actuales, que son inferiores a lo que caracterizan al patrón del país indicado

Calidad e inocuidad de los alimentos

Basta comprobar la enorme incidencia de las enfermedades transmitidas por los alimentos (ETAs),⁴⁶ en la mayoría de los países de la región, y sus efectos en el aprovechamiento de éstos, para considerar el problema de su nocividad como otra manifestación de la inseguridad alimentaria, e incorporar las acciones orientadas a su superación como parte de las políticas destinadas a alcanzar la seguridad alimentaria.

Infortunadamente, las estadísticas sobre el grado de incidencia de estas enfermedades son prácticamente inexistentes, y las que existen se refieren sólo al número de muertes por efecto de infecciones intestinales. Aun así, los contrastes entre los países desarrollados y los de la Región para los que hay información no dejan de ser reveladores, como lo es también el porcentaje de defunciones de niños menores de 4 años por enfermedades diarreicas (ver Cuadro 3)

Como con seguridad la incidencia de este tipo de problemas es significativamente mayor en los sectores de bajos ingresos, tenderá a agudizar los ya graves problemas de acceso a los alimentos, al agua potable y a la atención sanitaria, como lo ha probado de modo elocuente la epidemia de cólera.

Cuadro 3
Cobertura de los servicio de agua y saneamiento, y enfermedades asociadas a su calidad

Países	Con Servicio 1985-95 %	Con agua segura 1990-95 %	Con saneamiento %	Tasa de mortalidad por infecciones intestinalesx1000 1985-95	Episodio estimado de diarrea (niños<5 años)	Casos de cólera 1991-93	Muertes por cólera 1991-93
Costa Rica	100	92	100	0,27	4,6	26	0
El Salvador	53	77	81	4,09	4,1	15673	563
Guatemala	67	62	68	7,46	5,2	49673	563
Honduras	77	65	82	6,56	3	2320	44
Nicaragua	62	58	59	9,83	2	9541	266
Panamá	84	84	91	0,66	2	3636	82

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL 2002 e INACAP/OPS 2002

⁴⁵ Se incluyen en este cálculo los proceso de: producción, transformación, transporte, comercialización, adquisición y preparación del alimento

⁴⁶ Nos referimos especialmente a las salmonelosis, shigellosis, hepatitis, tifoidea, cólera, etc.

Además de la precariedad de las condiciones sanitarias que caracterizan a los ambientes en que se preparan las comidas hogareñas y de los ingredientes empleados, una de las fuentes más frecuentes de intoxicación la constituye la venta de comidas callejeras, tan ubicua en las ciudades de la región y a la que se le atribuye una importante responsabilidad en la difusión del cólera. Se trata de una práctica tradicional, cuyo crecimiento ha ido de la mano con la acelerada urbanización, con el incremento de la distancia entre el hogar y el trabajo, y con la mayor participación de la mujer en actividades fuera del hogar. (Cuadro 4)

No existen estadísticas que den cuenta de la magnitud de esta práctica; en un taller organizado por la Oficina Regional de la FAO para la Región, los países participantes entregaron los resultados de algunos análisis sobre los contaminantes presentes en los alimentos vendidos por esta vía: (ver Cuadro). En El Salvador el 60% de los puestos de venta presentaba coliformes fecales en algunos de sus productos; en Ciudad de Guatemala el 90%; en Honduras el 43% resultó con algún tipo de contaminación; en Nicaragua, los derivados lácteos tenían entre un 60 y un 74% de coliformes fecales (FAO/RLAC Nut-45 1990)

Cuadro 4
Vendedores de comidas callejeras en las principales ciudades

Ciudades	Nº vendedores	Mujeres %
San José	800	s.i.
San Salvador	4000	70
Guatemala	7500	25
Tegucigalpa	2000	90
Managua	10600	75

Fuente: FAO/RLC 1990

No se trata, por otra parte, de una actividad que pueda reprimirse en atención a los problemas indicados, precisamente por las razones que han determinado su crecimiento. En primer lugar, satisfacen una necesidad muy sentida en los sectores populares, ya que están disponibles donde son requeridas, coinciden con los hábitos de consumo de quienes las adquieren, son de bajo costo, etc. y, por otra parte, constituyen una fuente de ingresos y empleo de un número no despreciable de personas, que son, por lo general, de baja calificación y, con mucha frecuencia, se trata de mujeres que aportan así un complemento de ingreso. De lo que se trata mas bien es de crear mecanismos de control sanitario y de mejoramiento de las condiciones de preparación y expendio de estas comidas, de modo de reducir al mínimo posible sus efectos negativos.⁴⁷

Acceso alimentario: Pobreza e indigencia

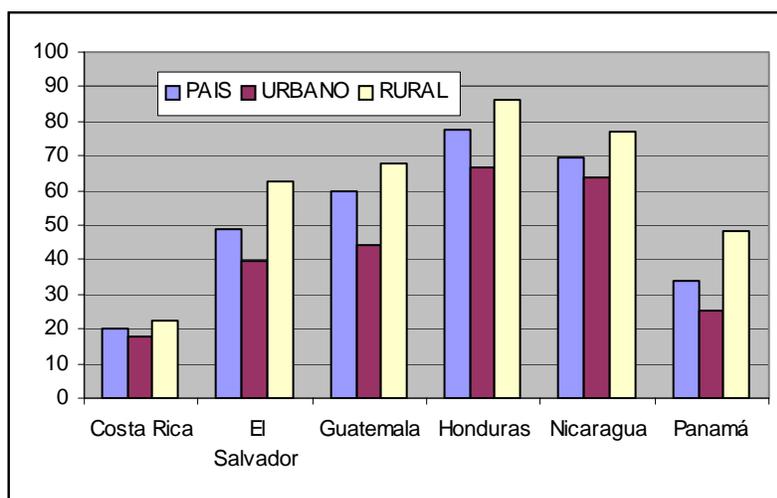
En la medida en que la definición que se adopte de pobreza --entendida como la imposibilidad de un individuo o familia de satisfacer necesidades humanas básicas-- depende de la concepción que se tenga sobre cuáles son dichas necesidades, no existe un criterio único y universalmente aceptado para su medición. El más empleado en América Latina ha sido el denominado de la línea de pobreza (LP) que, sin

⁴⁷ La FAO ha desarrollado experiencias en materia de asistencia técnica, destinada a la creación de normas de control y mecanismos de capacitación en relación a la venta callejera de alimentos. incluyendo un video y una "Guía Didáctica para la Capacitación de Vendedores de Alimentos en la Vía Pública" (FAO/RLAC 1990).

entrar a una descripción de sus alcances y limitaciones ⁴⁸, tiene, para los efectos que aquí interesan, y como punto de partida empírico, la comparación entre los niveles de ingreso y el costo de una canasta alimentaria normativa suficiente para satisfacer los requerimientos energético-proteicos del individuo⁴⁹.

Un ingreso equivalente al valor de dicha canasta constituye lo que se ha definido como línea de indigencia; la línea de pobreza correspondería al producto del costo de la canasta indicada, por un factor (generalmente 2) que corresponde a la relación entre gasto en consumo total y gasto en alimentación, en estratos de ingreso medio bajo.

Gráfico 10
Población bajo la línea de pobreza 2002
(porcentajes)



Fuente: CEPAL 2003

De acuerdo con las estimaciones disponibles, habría en la región alrededor de más de 20 millones de personas en situación de pobreza, de las cuales 12 millones se encontrarían en el sector rural; en otras palabras, a diferencia de lo que ocurre en el resto de América Latina (en donde, en términos absolutos, la pobreza urbana ha pasado a superar a la rural), en Centroamérica, tanto en términos absolutos como relativos, es el sector rural donde se concentra el grueso de la pobreza.

Parece razonable admitir que una primera aproximación a los problemas de acceso alimentario la darían las estimaciones sobre indigencia, en la medida en que los requerimientos y el costo de una alimentación básica constituyen el punto de partida de sus estimaciones

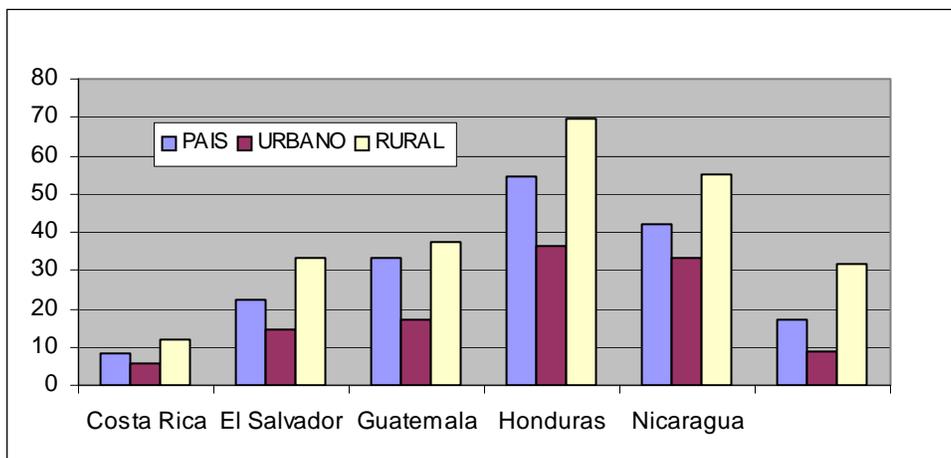
Para el conjunto de la región, el número de familias indigentes sería cercano a los 12 millones de los cuales algo menos de 5 millones serían residentes urbanos y 7,7 millones estarían en el ámbito rural. Al contraste existente en la proporción de la población que se encuentra bajo la línea de pobreza entre las áreas rural y

⁴⁸ Ver al respecto Desarrollo sin pobreza, PNUD, Quito, noviembre de 1990, donde junto con la descripción de la metodología en detalle, se examinan sus limitaciones

⁴⁹ La línea de extrema pobreza se establece a partir del valor monetario diario de una canasta básica alimentaria diseñada para satisfacer las necesidades nutricionales de un adulto. Las canastas básicas alimentarias de cada país han sido diseñadas con la asesoría del Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP), con base en estudios nutricionales de la OMS y FAO, adaptados a las costumbres y hábitos alimentarios de la subregión.

urbana, se agregan contrastes igualmente significativos en la proporción de población que carece de viviendas adecuadas o de servicios básicos, o que vive en condiciones de significativo hacinamiento, como lo revelan las cifras referidas al acceso a agua potable, alcantarillado y saneamiento mencionadas anteriormente.

Gráfico 11
Niveles de indigencia urbana y rural 2002
(porcentajes)



Fuente: CEPAL 2003

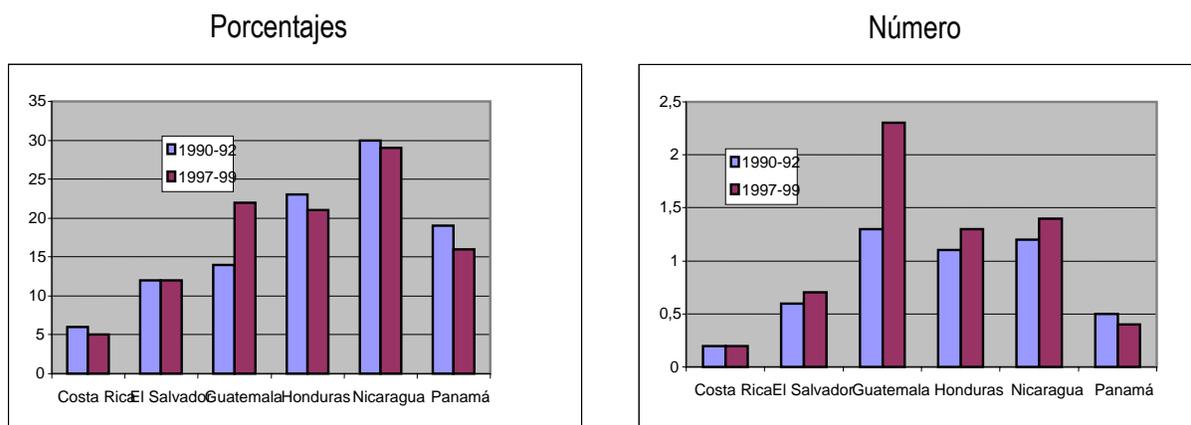
La importancia de este último antecedente en relación con los problemas nutricionales resulta clara si se considera que, más allá del vínculo obvio entre acceso a los alimentos y desnutrición, una creciente evidencia empírica destaca el estrecho vínculo entre estado nutricional y acceso a servicios sanitarios, y agua potable, al extremo que, en muchos casos, la no solución a las carencias anteriores neutraliza todo esfuerzo por incrementar el acceso alimentario de la población con problemas nutricionales, pues impide el aprovechamiento biológico de los alimentos consumidos.

Indigencia y desnutrición

Como es obvio, los indicadores de pobreza pueden tomarse como una razonable aproximación a la magnitud de la población con problemas de acceso a los alimentos, aunque no necesariamente desnutrida, y los indicadores de indigencia como una aproximación a la incidencia de la desnutrición. El hecho de que no exista necesariamente una relación biunívoca entre los niveles de pobreza y los de desnutrición no desmiente lo anterior, ya que, por una parte, existen mecanismos de adaptación a niveles bajos de ingesta alimentaria: adaptación conductual, biológica y metabólica (James y Schofield 1990: 91 a 96), algunos de los cuales se traducen en descensos de rendimiento y, por la otra parte, la distribución intrafamiliar, de la que se sabe poco, así como el tiempo disponible por la mujer para maximizar el alcance de un determinado ingreso, contribuyen en algunos casos a compensar parcialmente los efectos de la pobreza.

A partir de las hojas de balance alimentario y de los coeficientes de variabilidad del consumo alimentario, es posible tener una aproximación gruesa a la magnitud de la subnutrición, es decir del porcentaje de población que está por debajo de los mínimos establecidos, dada las características demográficas de cada país (gráfico 12).

Gráfico 12
Estimación de la población por debajo de los mínimos nutricionales⁵⁰



Fuente: Elaboración propia con base en CAC (2002)

Como puede apreciarse, con excepción de Costa Rica y Panamá, el resto de los países vieron incrementarse el número de personas subnutridas, incremento por debajo de los mínimos nutricionales que resulta particularmente significativo en el caso de Guatemala, llevando el total de familias en la Región a más de 6 millones, equivalentes a la mitad de quienes estaban bajo el nivel de la indigencia.

Desnutrición

La estimación de los niveles de desnutrición a partir de información nacional, cualquiera sea la fuente de empleada, conduce necesariamente a aproximaciones muy gruesas de los órdenes de magnitud del fenómeno, aún en aquellos casos en que se dispone de estudios sobre la estructura y composición del gasto alimentario. Dado que la desnutrición es un fenómeno clínico, su medición exigiría por lo menos estudios y muestras con indicadores específicos sobre desviaciones significativas de parámetros antropométricos que pudieran dar cuenta de esta situación

Desafortunadamente, se carece de información reciente, de amplia cobertura y relativa homogeneidad metodológica, sobre el estado nutricional de la población que permita una apreciación cuantitativa de sus alcances; más aún, las mediciones directas sobre grado de desnutrición proteico-energética aplicadas en la mayoría de los países se refieren casi exclusivamente a niños recién nacidos o a preescolares. Respecto a los primeros, se estima que la presencia de bajo peso al nacer (menos de 2.5 Kg.)⁵¹ que depende de la duración del embarazo y del crecimiento intrauterino-- suele estar fuertemente determinada por el estado de salud y de nutrición de la madre. Los niños con bajo peso al nacer tienen mayores riesgos en su posterior desarrollo físico e intelectual y mayor morbilidad y mortalidad que los demás lactantes, aunque existan divergencias sobre la verdadera dimensión de sus alcances

⁵⁰ Consejo Agropecuario Centroamericano Seguridad Alimentaria en Centroamérica - CAC 2002

⁵¹ La clasificación de Gómez, basada en observaciones de niños de la ciudad de Boston entre 1930 y 1956 y que diera lugar a las curvas de crecimiento de Harvard, fue la más empleada en la región hasta fines de los setenta; fue reemplazada, en algunos países, por las tablas desarrolladas, entre otros, por el National Center for Health Statistics y recomendadas en 1978 por la OMS.

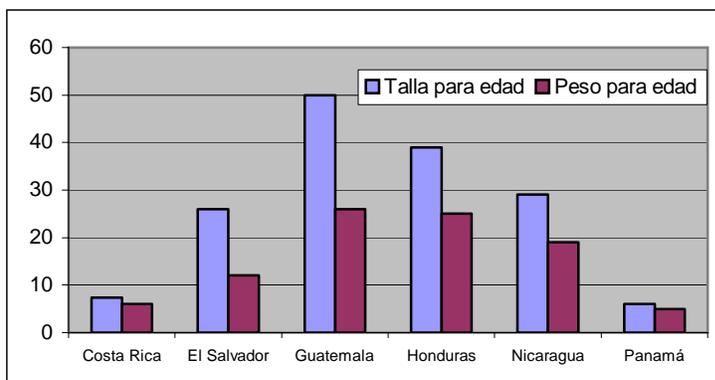
La prevalencia de bajo peso al nacer en partos institucionales que es donde se tienen registros sistemáticos, fue de 7.8%, en Guatemala, 6.3%, en El Salvador 9.1% Honduras y 8.9% en Panamá; los niveles nacionales serán seguramente muy superiores. La práctica de la lactancia materna exclusiva está disminuyendo en la región. Por ejemplo, en El Salvador, menos del 25% de los niños y en Guatemala menos del 50% recibían lactancia materna exclusiva a los tres meses de edad, como datos extremos en la región. La duración promedio de lactancia exclusiva era de solamente un mes en El Salvador y de 2.1 meses en Honduras

“Las condiciones ambientales que favorecen las infecciones frecuentes, y a veces inaparentes, la disminución de la práctica de lactancia materna aunadas a prácticas pobres en el proceso de ablación y destete llevan a un proceso crónico de insatisfacción de necesidades nutricionales y sanitarias que se manifiestan en bajo peso y retardo en el crecimiento longitudinal. Este retardo puede ser de magnitud importante en etapas muy tempranas de la vida; por ejemplo, en comunidades rurales, pobres, indígenas del altiplano guatemalteco se han observado proporciones de hasta 22% de retardo en la talla en edades tan tempranas como 6-11 meses y de 61% a las edades de 18-23 meses”.⁵²

En relación a preescolares, se suelen aplicar dos tipos de mediciones: la del bajo peso para la edad, denominada desnutrición global, y la del bajo peso para la talla o desnutrición aguda, que es más sensible a las alteraciones de la ingesta que la del peso por edad o talla por edad; desafortunadamente, el indicador para el que se dispone de datos más recientes es este último (Gráfico 13).

El INCAP destaca, por otra parte, que en todos los países se observa que la prevalencia de talla baja para edad en el área rural duplica a la del área urbana, y existe un gradiente de mayor a menor prevalencia según los estratos socioeconómicos alto a bajo, confirmándose claramente la relación existente entre la pobreza y la marginación y el daño manifiesto en el retardo de la talla

Gráfico 13
Desnutrición en pre-escolares



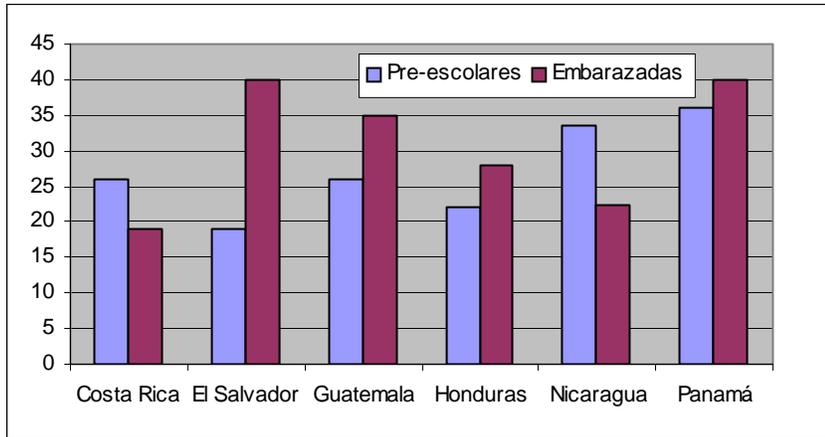
Fuente: INCAP/OPS (2002)

Otras carencias nutricionales

⁵² INCAP/OPS (2002) *Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica* Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá.

La anemia por deficiencia de hierro es uno de los principales problemas nutricionales de Centroamérica; la anemia materna contribuye al retraso del desarrollo intrauterino y a un aumento de la mortalidad perinatal, mientras que la carencia de hierro en los lactantes y los niños pequeños está relacionada con una pérdida considerable de la capacidad cognoscitiva y una disminución de la resistencia a las enfermedades. Como puede apreciarse, es en El Salvador y en Panamá donde esta carencia en embarazadas es más aguda; lo propio ocurre en este último país y en Nicaragua con los pre-escolares.

Gráfico 14
Anemia en embarazadas y pre-escolares a fines de los noventa



Fuente: INCAP/OPS (2002)

Cabe destacar que la anemia “declarada” no implica que el resto de la población en riesgo tenga niveles aceptables de hierro pues parte de la población puede encontrarse en una situación de agotamiento de sus reservas corporales sin haber llegado todavía a la manifestación de anemia, como ocurre por ejemplo en Costa Rica, que en 1996, con un 28% de anemia entre las embarazadas, mostraba una prevalencia de 45% de éstas con niveles bajos de depósitos de hierro.

SECCIÓN IV
DESARROLLO AGROPECUARIO
Y DESAFÍOS DE LA EXTENSIÓN AGRÍCOLA

Las actuales funciones de la extensión, más allá del cambio técnico, tienen que ver con el hecho de constituirse en instrumento de políticas de los Estados frente a la inclusión y exclusión social en territorios rurales. La nueva extensión promueve la utilización del conocimiento con propósitos de inclusión social, y el acceso incluyente y transparente de recursos productivos en la zona rural. Tiene, en consecuencia desde la demanda, un enfoque que brinda participación y oportunidades a clases sociales que así lo requieren. Promueve la articulación entre actores públicos y privados, contribuye a corregir distorsiones del mercado y a rendir cuentas con base en el seguimiento y evaluación. Además, continúa el esfuerzo por, vincular la extensión y la investigación, visualizadas como un mismo proceso.

Esta reflexión enfatiza en aspectos de inclusión y exclusión, frente al hecho de que la globalización se ha caracterizado por ser excluyente. La extensión debe ser un instrumento de política incluyente. Se trata de convocar a la mesa del debate de las prioridades de política las funciones de la extensión.

Se ha planteado anteriormente la multifuncionalidad de la extensión, ante la multifuncionalidad de la agricultura y de los espacios rurales, así como la necesidad de realizar extensión con pensamiento global pero con acción local, en función de las circunstancias, de los intereses de los actores y de las posibilidades reales.

La asistencia técnica y la transferencia de tecnología son funciones importantes de la extensión, sin embargo, hay otros aspectos fundamentales que pueden agregar mayor valor a la generación de renta social, más allá de la generación de renta privada. Más allá del cambio técnico, la extensión tiene que convertirse en un instrumento de política de Estado frente a la inclusión y la exclusión.

Con la globalización, el mercado se convirtió en el principal proveedor de los recursos de la sociedad, pero su eficacia es profundamente limitada en lo que se refiere a seguridad alimentaria, desigualdad económica, protección del medio ambiente y la necesidad de cooperar de distintas maneras fuera del mercado.

Desde la perspectiva del mercado, los hacedores de políticas fueron llevando, desde la década de 1980, a un concepto de la extensión centrado total y exclusivamente en el cambio técnico (asistencia técnica y transferencia de tecnología).

Según la racionalidad de la economía de mercado, el cambio técnico es un insumo más, incluido en los costos de producción, por el cual deben pagar los empresarios. La extensión queda así convertida en un bien privado y se cuestiona su financiación con fondos públicos. En consecuencia, los Estados realizan esfuerzos por privatizar los servicios de extensión agropecuaria. Además, la extensión empezó a ser vista como “asistencialista”, “paternalista”, ineficaz e ineficiente, y como un costo injustificado para el Estado. Así, fue desapareciendo o debilitándose en muchos países de América Latina la antigua extensión, cuyo carácter sistémico provenía de que los extensionistas estaban al lado de los agricultores tratando de apoyarlos frente al complejo de sus realidades vitales. Con la globalización, años después se han agudizado el rezago del campo, el deterioro ambiental y la desatención a los objetivos de seguridad alimentaria, principalmente en las fincas.

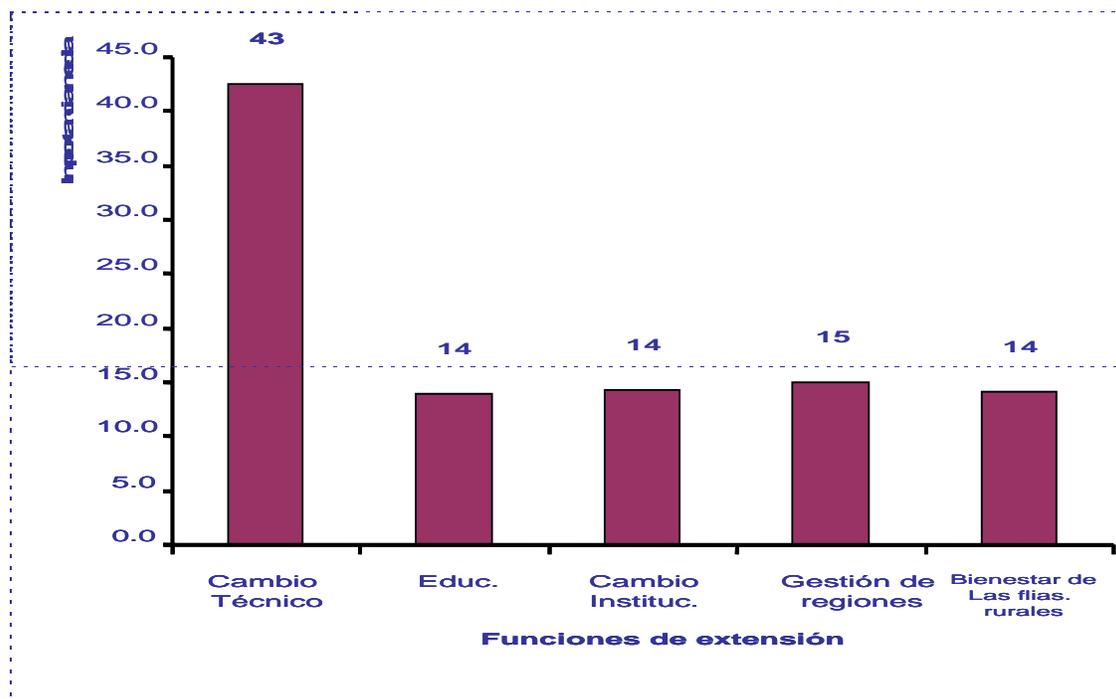
⁵³ Síntesis elaborada por la Comisión Organizadora con base en la presentación magistral del Dr. Jairo Cano Gallego “La Extensión, un Instrumento de Política Incluyente” UNED 13/10/2005.

Desde la década de 1990

Excepcionalmente, se aceptó que con fondos públicos se ofreciera asistencia técnica y transferencia de tecnología a la pequeña producción agropecuaria “viable”. A mediados de la década de 1990 empezaron a resurgir estructuras de extensión en ALC, caracterizadas por ser programas públicos pequeños en personal y presupuesto, de ámbito local (ya no regionales ni nacionales) y operados por personal relativamente joven e inexperto.

La promoción del cambio técnico sigue siendo primordial, pero gradualmente han emergido otras funciones de la extensión: la educación formal e informal integradas; el cambio institucional, sobre todo centrado en reglas del juego transparentes; la gestión de agronegocios y, de nuevo, el bienestar de las familias rurales. Los siguientes son algunos resultados de un estudio sobre los actuales servicios de extensión en América Latina:

Naturaleza institucional:	85% de naturaleza pública (69%) o mixta (16%) 15% con esquema de privatización
Cobertura de la acción:	74% a escala local (63%) o regional (11%) 19% a escala nacional, el resto variable
Funciones de la extensión:	El cambio técnico predomina como principal función (40%)



Entre los factores de éxito de la extensión en América Latina, se cuenta la construcción de conocimientos conjuntos entre técnicos y productores, con base en: investigación adaptativa, local, participativa y desde la demanda. Sin embargo, en la pequeña producción agropecuaria, los productores y productoras, solos no logran salir adelante; por tal razón, requieren asociarse entre sí, estar acompañados.

Algunos temas de consenso en cuanto a los actuales servicios de extensión:

- Es casi inexistente la medición de los recursos dedicados a la extensión.
- En muchos países los servicios de extensión se han hecho poco visibles, a diferencia de los centros de investigación.
- Los excluidos de los mercados, en particular la pequeña producción agropecuaria, no logran salir adelante solos, por lo cual requieren asociarse entre sí y obtener acompañamiento de otros.

Frente a esto, pueden plantearse algunos elementos de una *nueva extensión*:

- Promover la utilización del conocimiento con propósitos de inclusión social (capacidad cognoscitiva, sus resultados en productos o servicios y la información como un bien social).
- Acceso incluyente y transparente a activos productivos (capital natural, físico, financiero, humano y social).
- Atención a las demandas regionales y locales (ya no desde la oferta).
- Estímulo a la calidad por medio de fondos competitivos (que los oferentes de servicios de extensión compitan entre sí).
- Enfoques participativos.
- Mayor conectividad y articulación entre actores públicos y privados.
- Enfoques de redes de servicios profesionales.
- Rendición de cuentas con base en seguimiento y evaluación.
- Mejoramiento continuo de extensionistas con base en instrumentos de capacitación virtual ("*E-Learning*").

En consecuencia, las funciones de la extensión como instrumento de políticas frente a la inclusión y exclusión social son: contribuir a corregir distorsiones del mercado, facilitando la inclusión de los actores de la pequeña producción que están excluidos del mercado, y también propiciar la generación de externalidades positivas de la inclusión social como trabajo, mayores ingresos, paz, convivencia. Además, contribuye a evitar externalidades negativas tales como degradación de los recursos naturales, conflictos, desempleo, hambre y otras. Se justifica invertir en servicios de extensión por parte del Estado cuando las externalidades positivas sobrepasan la diferencia entre costos y beneficios, con inclusión social.

La extensión agrícola se enfrenta a cumplir sus nuevas funciones mediante un enfoque de facilitación: acompañamiento técnico, acompañamiento administrativo, acompañamiento social (en especial acceso equitativo a alimentos, vivienda, salud y educación), acompañamiento para cumplir requisitos ambientales, acompañamiento político-institucional.

SECCIÓN V
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

CONCLUSIONES

El proceso de globalización, en el cual el mercado es el principal asignador de los recursos de la sociedad, limita la atención a aspectos como la igualdad económica, la seguridad alimentaria, los servicios de asistencia agropecuaria, la protección del medio ambiente y otros aspectos en apariencia fuera del mercado pero también importantes para el desarrollo social.

La preponderancia del mercado, instrumentalizada por las reformas económicas de las últimas décadas, ha provocado una ruptura de las relaciones entre los actores sociales y el Estado, tanto en la prestación de servicios como en la formulación de políticas públicas, pero sobre todo en el deterioro y el crecimiento de la pobreza en los espacios rurales

En consecuencia, el crecimiento persistente de la pobreza rural está vinculado a un modelo económico que ha profundizado la exclusión económica y la concentración de riqueza, privilegiando actividades de exportación y centros urbanos, y en el que las medidas compensatorias para sectores sociales y áreas rurales resultan insuficientes, reducidas a políticas de desarrollo rural hacia a los pobres rurales excluidos del desarrollo económico.

1. Políticas Agropecuarias y de Desarrollo Rural

El agro debe ser una prioridad de la política nacional, por su carácter de sector estratégico del desarrollo nacional. Hacia él debe darse la convergencia de acciones, dirigidas al fortalecimiento de la producción nacional, la protección ambiental y el mejoramiento de las condiciones de vida en las áreas rurales

Sin embargo, en este sector se generan grandes desigualdades en el acceso a recursos y servicios, y en la participación en los mercados, provocando pobreza en comunidades incluso donde se da un crecimiento de la producción agropecuaria. Por eso se requiere un modelo agropecuario incluyente y equitativo, que promueva actividades de alto valor ambiental y social, con una visión sistémica basada en el territorio y en las necesidades y recursos de las poblaciones.

Este modelo supone políticas que fomenten actividades agropecuarias y forestales, con sostenibilidad de los recursos naturales (priorizando la agricultura orgánica, conservacionista y de bajos insumos externos), apoyo de investigación agrícola estatal y académica, la agregación de valor, y el mercadeo de productos agropecuarios hacia mercados alternativos.

Resulta fundamental generar políticas de apoyo al mejoramiento de la productividad del medio rural, mejorar la capacidad de producción de los pequeños productores e invertir en infraestructura de mercados rurales.

Se requiere además que las políticas de desarrollo agropecuario formen parte de un enfoque dirigido hacia las poblaciones rurales en espacios geográficos definidos, el cual debe apuntar al desarrollo local, propiciar la participación local, reconocer la diversidad de estrategias de las unidades rurales y la interrelación de actividades agrícolas y no agrícolas.

Ese enfoque es el Desarrollo Territorial Rural (DTR), concebido como un proceso de transformaciones productivas, institucionales y sociales de los espacios rurales, conducido por los propios actores sociales y

orientado hacia la búsqueda del bienestar de la población rural. En ese escenario, el objeto de la política de desarrollo agropecuario y rural ya no es la actividad productiva en sí mismas, ni los actores considerados en forma aislada, sino el territorio, como un espacio social, históricamente construido, multidimensional y en permanente transformación.

La orientación básica del DTR debe ser: el desarrollo de capacidades locales, a partir de las necesidades y demandas locales, atendiendo a las particularidades regionales, aprovechando los recursos locales y buscando una vinculación regional y nacional.

Con el DTR, surge una nueva visión de la economía rural, como una economía de localización, donde se ubica la población y las actividades económicas, que ha asumido un carácter multisectorial, en el cual se combinan e interactúan actividades vinculadas a los recursos naturales, a su transformación, pero también actividades industriales y de servicios.

Potenciar la actividad agrícola como eje de la economía rural requiere su efectiva vinculación con los territorios rurales; para esto es fundamental modificar las leyes agropecuarias y la acción institucional, y orientarlas hacia una perspectiva de desarrollo territorial rural, que vincule y potencie las diferentes actividades de la economía rural, en el marco de una estrategia de verdadera reconversión productiva, con encadenamientos comerciales y protección ambiental.

2. Seguridad Alimentaria y Pobreza

Las políticas de seguridad alimentaria están directamente relacionadas con las políticas macroeconómicas, en particular con la política fiscal, la asignación del gasto, la política monetaria y la política de comercio exterior. Sin embargo, existe una escasa vinculación entre estos tipos de política, situación que es, acentuada por la falta de entendimiento entre sus gestores.

No se ha logrado una adecuada integración entre estas políticas, a pesar de que las políticas macroeconómicas inciden de manera significativa en los precios de los alimentos, en los términos de intercambio rural-urbano y en el poder de compra; si las políticas macroeconómicas impactan negativamente a los sistemas agroalimentarios, las políticas agroalimentarias, por más adecuadas que sean, no lograrán corregir los efectos negativos de las políticas macroeconómicas.

Por otra parte, se ha determinado una estrecha relación entre pobreza extrema, inseguridad alimentaria y productividad, ya que una persona sin recursos, además de que no cubre sus necesidades alimenticias, tiene problemas de subnutrición que afectan su productividad y su capacidad para desarrollarse. Al respecto, las políticas sociales sobre pobreza y seguridad alimentaria han estado orientadas al asistencialismo y no a problemas estructurales, centrando la atención en medidas de alivio de corto plazo que no logran soluciones permanentes. Con el fin de superar esta condición, una estrategia supone atender a las causas estructurales de la pobreza y la inseguridad alimentaria, y tener claro que todas las acciones que se ejecuten alrededor del tema deben estar articuladas.

El compromiso de la política alimentaria es contribuir a superar la inseguridad alimentaria, lo que significa contribuir a que todas las personas tengan en todo momento, acceso físico y económico a suficientes cantidades de alimento que no dañen la salud y satisfagan sus necesidades nutricionales.

Por tal causa, en una estrategia para el fortalecimiento de la seguridad alimentaria debe quedar claro que, si bien hay que actuar a nivel de las políticas macroeconómicas, también se necesita tener políticas específicas para apoyar la seguridad alimentaria, que deben basarse en diagnósticos concretos que identifiquen a los grupos familiares que sufren la inseguridad alimentaria y la subnutrición, su ubicación geográfica, las actividades a que se dedican y las estrategias de subsistencia que emplean. Asimismo, deben promover acciones en todas las dimensiones de actuación de la seguridad alimentaria, es decir, la disponibilidad de alimentos, el acceso a los alimentos, la estabilidad en su oferta y la calidad en su utilización.

3. Servicios de Extensión Rural

La extensión integral que atendía múltiples aspectos de la realidad de los productores comenzó a ser vista como “asistencialista”, “paternalista”, “ineficiente” y como un costo injustificado para el Estado, razón por la cual ha tendido a privatizarse y a desaparecer progresivamente en muchos países de América Latina.

Si bien la extensión agropecuaria adoptó un modelo vertical de transferencia tecnológica, en el que los supuestos beneficiarios han sido objeto y no sujetos del desarrollo, su cuestionamiento ha apuntado hacia la generación de un nuevo paradigma más participativo e integrador, basado en el conocimiento de las diversas condiciones productivas y en el diálogo e intercambio de saberes.

En algunos países, la desaparición o debilitamiento de la extensión se ha asociado a la agudización del rezago social de la población del campo, al deterioro ambiental y al abandono de los objetivos de seguridad alimentaria.

De ahí que, aunque la promoción del cambio técnico sigue siendo primordial, gradualmente han emergido otras funciones de la extensión: la educación formal e informal, el cambio institucional, la gestión empresarial y el bienestar de las familias rurales.

Entre los nuevos enfoques que se vislumbran para la extensión agropecuaria, se encuentran el acompañamiento técnico, administrativo, político-institucional y social (en especial acceso equitativo a alimentos, vivienda, salud y educación), así como acompañamiento para cumplir requisitos ambientales.

Otros retos de la extensión agropecuaria son propiciar la competitividad de la agricultura y la promoción de la tecnología como un concepto ampliado, para que la globalización beneficie la gestión del desarrollo de los más pobres, favorezca la protección y fomento de los recursos naturales, aporte a la solución de la crisis energética y garantice la soberanía alimentaria.

La extensión tiene un papel fundamental en el DTR; responde a las demandas de los actores, combinando diferentes modalidades (pública, privada, mixta), con una vinculación muy clara con la educación y la investigación tecnológica.

Los servicios de extensión constituyen un factor fundamental en la construcción conjunta de conocimiento para el desarrollo rural y en su importante función de mantener arraigados a los productores y sus familias en su sistema de producción, con una mejor calidad de vida.

Para lograr lo anterior, los extensionistas deben convertirse en gestores de políticas, en impulsores de una nueva institucionalidad que dé respuesta a los nuevos retos, generen procesos de extensión-investigación

articulados y bien direccionados y participen en la asignación de recursos que abran oportunidades a la población en condición de pobreza rural e inseguridad alimentaria.

La extensión rural debe ser confirmada, como un proceso educativo que permite dar respuesta a los rápidos cambios de la economía rural y convertirse en un sistema de información e intercambio de conocimientos, capaz de atender las nuevas demandas de la sociedad rural.

Con la intención de complementar las “Jornadas sobre Políticas Agropecuarias, Estrategias de Desarrollo Rural, Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y Servicios de Extensión Agrícola”, se promovió un proceso de reflexión posterior que pretendió identificar en forma colectiva elementos adicionales que deben ser considerados en la formulación de políticas. Participaron tanto los miembros del grupo interinstitucional que impulsó y organizó ese encuentro, como otras personas representativas del sector público agropecuario, investigadores y organizaciones de productores, no gubernamentales e internacionales (Anexo 2).

A continuación se presenta una versión sintética de los elementos más relevantes señalados durante esa reflexión colectiva, la responsabilidad directa sobre esta versión corresponde a sus redactores, aunque se apoya sustancialmente en las ideas aportadas durante las tres sesiones de las Jornadas y en la sesión de reflexión. Más que reflejar o generar consensos inmediatos en torno a lo aquí planteado, su propósito es provocar discusión y debate, intercambios constructivos y propuestas enriquecedoras.

1. Diferenciar entre crecimiento y desarrollo. En el contexto actual, resulta especialmente importante comprender las relaciones y diferencias entre crecimiento y desarrollo, pues si bien el primero es necesario, resulta insuficiente para alcanzar cabalmente el segundo. La distinción entre ambos conceptos y procesos, complementarios pero distintos, es esencial para un abordaje adecuado de la temática agrario-rural y para avanzar hacia una estrategia de desarrollo alternativa con respecto a los enfoques que privilegian el crecimiento económico, bajo el supuesto implícito de que ello se traducirá de alguna manera en beneficios para el conjunto de la población.

Dos décadas de programas basados en ese supuesto han demostrado claramente, en América Latina, que el crecimiento no conduce necesariamente a la superación de la pobreza ni a un desarrollo autosostenido, aunque es un componente importante, junto con otras acciones, para lograr objetivos más amplios en beneficio de la sociedad. Para ello, ha de definirse claramente el papel que corresponde a la agricultura y al medio rural no sólo en el crecimiento económico sino en el desarrollo del país; esa definición debe orientar la formulación de las políticas correspondientes.

2. La equidad como elemento orientador de políticas. Es fundamental contar con un eje orientador de las políticas agrarias y rurales, y resulta imperativo que este eje sea la equidad, tanto en el acceso a los recursos como en la distribución de los beneficios.

Como país, y como sector público agropecuario, es urgente abordar el problema fundamental, cada vez más preocupante, de la creciente inequidad en el campo costarricense, como también de las fuertes disparidades entre zonas rurales y urbanas en el acceso a servicios, inversión pública y otros elementos fundamentales para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. En los espacios rurales costarricenses se genera riqueza, pero con una marcada desigualdad socioeconómica y socioterritorial, de modo que se está ampliando la brecha social, creando un país de ricos y otro de pobres. Esta

⁵⁴ Este apartado fue elaborado por Mario Samper, German Masís, Hernán González y José Arze, quienes asumen personalmente la responsabilidad por su contenido, sin que ello comprometa a las instituciones donde laboran. Se tomaron en cuenta los criterios emitidos por un conjunto de personas representativas del sector público agropecuario, investigadores y organizaciones de productores, no gubernamentales e internacionales, quienes participaron en una sesión de reflexión sobre la problemática rural.

segregación socio-espacial genera desequilibrios que no pueden ni deben disimularse, mediante falsos promedios traducidos en indicadores sociales que distorsionan una realidad en la cual coexisten extremos de acumulación y empobrecimiento.

La pobreza rural, una de las manifestaciones de la inequidad, no es uniforme sino heterogénea en su distribución social y espacial. Es mucho más acentuada en la periferia del país, donde se encuentran los cantones más pobres y de más carácter rural. También incide más fuertemente en determinados grupos étnicos, especialmente indígenas y afrocaribeños, y en ciertos territorios periféricos donde la inversión pública es mínima o muy reducida en comparación con el centro del país. La pobreza rural tiene, asimismo, rostro de mujer, pues afecta de manera más acentuada a las mujeres campesinas, con frecuencia jefas de hogares con recursos limitados, y tiene significados especiales para la juventud rural, que encuentra escasas oportunidades para la realización de sus legítimas aspiraciones de una vida mejor en los espacios rurales.

3. La necesidad de una comprensión global de la economía rural. El mundo rural costarricense ha evolucionado notablemente durante las últimas décadas; es fundamental reconocer la existencia de una economía rural que se ha transformado y dinamizado, con nuevas y viejas actividades, actores y formas de articulación con otros sectores y con la economía nacional, que es el verdadero contexto de las políticas agrario-rurales. Asociado a ello, se plantea la necesidad de conceptualizar y desarrollar integralmente la economía rural, ya no sólo agrícola, y explicar adecuadamente la redefinición del papel del sector agropecuario en la economía rural y en la economía nacional.

Al respecto, conviene profundizar la discusión sobre multifuncionalidad, para trascender el énfasis exclusivo en la ‘tercerización’, y destacar los múltiples encadenamientos entre actividades primarias, secundarias y terciarias, como también los enlaces de doble vía entre el mundo rural y urbano, el impacto de las migraciones dentro y fuera del país, el papel de las remesas y la diversificación de los ingresos de las familias campesinas, la redefinición de los modos de vida rurales y sus interconexiones con las dinámicas urbanas.

4. La necesidad de un enfoque basado en la territorialidad y la integración de servicios de apoyo. Cabe afirmar la validez del enfoque territorial del desarrollo rural, en la explicación de la convergencia de actores, actividades, recursos e instituciones y en la generación de posibilidades de desarrollo diferenciales en los espacios sociogeográficos. Al mismo tiempo, es necesario reconocer que la absorción de este enfoque en las políticas y acciones institucionales es aún limitada; es necesario profundizar y acelerar el paso de la propuesta de abordaje territorial a su implementación efectiva.

El desarrollo rural territorial debe enfatizar un enfoque de empresarialidad orientado a apoyar y fomentar las micro y pequeñas empresas, tanto agropecuarias como de transformación y de servicios. Asimismo, es necesario relacionar estos esfuerzos con el fortalecimiento organizacional y el mejoramiento de las capacidades colectivas e individuales, con acciones para enriquecer tanto el capital humano como el capital social.

Para impulsar el desarrollo de los territorios rurales de nuestro país, resulta fundamental una nueva clase de extensión rural que abarque los diversos tipos de actividades económicas que se desarrollan en el campo costarricense, como también múltiples facetas de la vida social en esos territorios. La investigación, tanto agronómica como agrosocioeconómica, debe articularse mucho más estrechamente con las necesidades de la población campesina y del desarrollo integral de los territorios rurales.

5. **La necesidad de políticas integrales y participativas.** Resulta indispensable que las políticas públicas sean integrales y se articulen adecuadamente a la realidad agraria y rural. Asimismo, se requiere incidencia y participación de los grupos sociales en la formulación y gestión de esas políticas, para procurar mayor efectividad y eficacia de la acción del Estado en el ámbito agrario/rural y para que el proceso de construcción, ejecución y evaluación de las políticas públicas trascienda la esfera gubernamental, generando interacciones positivas entre los entes estatales y los actores de la sociedad civil.

Como punto de partida, necesitamos reconocer que ha habido una ruptura del tejido social en el campo costarricense y una notoria desintegración de sectores y organizaciones que no logran incidir en las políticas públicas. Ello plantea la necesidad de una política agropecuaria y rural que se ocupe de la recomposición del tejido social, y un proceso de incorporación progresiva de los productores y de otros grupos organizados, incluyendo los de jóvenes y mujeres, grupos étnicos e iniciativas de base territorial.

6. **La necesidad de profundizar el diálogo y procurar la concertación en torno a objetivos nacionales** Finalmente, frente a la complejidad del entorno y a la magnitud de los desafíos que enfrentan la agricultura y el medio rural, es necesario impulsar un proceso social de formulación de políticas públicas de mediano y más largo plazo que, con visión prospectiva, articule y armonice los múltiples objetivos de productividad, competitividad, sostenibilidad, equidad y seguridad alimentaria del desarrollo agrario y rural. En ese sentido, a sabiendas de que habrá discrepancias y conflictos, pero también espacios de encuentro y concertación, se sugiere impulsar un proceso de concertación para la construcción de una política pública que, mediante un esquema de consulta apropiado, convoque a los diferentes actores hacia la definición de las alternativas y los instrumentos de política agrícola que requiere el país. Evidentemente, hay que ampliar la discusión más allá de las políticas de gobierno, para redimensionar políticas estratégicas que apunten hacia una vía de desarrollo nacional adecuada a nuestras propias condiciones y aspiraciones.

Ese proceso debe incluir la transformación y reorganización institucional del sector agropecuario y rural, como es el caso de la redefinición del papel del Ministerio de Agricultura en la descentralización de decisiones y recursos hacia el fortalecimiento de la extensión rural y su vinculación con la investigación y la innovación tecnológica. Asimismo, supone la redefinición y fortalecimiento de la extensión como un instrumento de política que, bajo la perspectiva de “extensión rural”, facilite la inclusión de los actores de la pequeña producción y el desarrollo de sus capacidades productivas, comerciales y empresariales en un marco de uso sostenible de los recursos y elevación de la calidad de vida en el medio rural. Igualmente, se requiere el establecimiento de una política específica de apoyo al sistema agroalimentario nacional, que considere el acopio, la comercialización y la disponibilidad de alimentos inocuos y nutritivos, en cuya concreción la aprobación de la ley marco de seguridad alimentaria constituye un paso fundamental.

ANEXOS

ANEXO 1. PARTICIPANTES EN LAS JORNADAS DE REFLEXIÓN Y DEBATE

	Participante	Institución
1	Adamson Moran	UCR
2	Agüero Monge Héctor	UNA
3	Aguilar Morena	PLN
4	Alfaro Allan	MAG
5	Alfaro Gómez Nataly	CONARROZ
6	Alpízar Claudio	UPC
7	Alvarado Asdrúbal	IIS-UCR
8	Arauz Cavallini Luis Felipe	UCR
9	Araya Naranjo Walter	UNED
10	Araya Rojas José	ICE
11	Arias Alvarado Esteban	UNA
12	Arias Rodrigo	Rector UNED
13	Arroyo Henry Carlos	ECA
14	Arze José Carlos	IICA-CR
15	Avalos Ricardo	MAG
16	Avilés Raquel	INTA
17	Azofeifa Roberto	MAG
18	Bersch Floria	CIA/UCR
19	Blanco Rafael	UNED
20	Bogantes Ulate Adriana	UNA
21	Bojanic Alan	FAO
22	Bolaños Osvaldo	MAG
23	Bolaños Pablo	Independiente
24	Bolaños Vargas Eduardo	Radio Universidad
25	Bonilla Oscar	UNED
26	Brenes Héctor	UNED
27	Cáceres Rina	UCR
28	Calderón Alexis	MAG
29	Camacho Arley Pablo	ECA
30	Camacho Lucila	SEPSA
31	Camacho Ma. Isabel	ECA
32	Campos A. José Luis	MAG
33	Campos Juan de Dios	MAG
34	Cano Gallero Jairo	Consultor
35	Carazo Vargas Eva	MAOCO
36	Cárdenas Luis	MAG-PDR
37	Cartín Herrera Sandra	Fundación Eberth
38	Carvajal Acosta Ovidio	ECA
39	Cascante Prada Maria	UNED
40	Castillo A. Eduardo	UNED
41	Castillo Cruz Edgar	UNED
42	Castillo Octaviano	MAG
43	Castro Fonseca Roger	UNA
44	Chaves Eladio	UNA
45	Chaves Gómez Emérita	ECA
46	Chaves Ricardo	MAG

	Participante	Institución
47	Chinchilla Walter	
48	Coto Rodolfo	MAG
49	Cubero Corella Vinicio	Agronomía
50	Cubillo Nazareth	UCR
51	Díaz Gómez Carlos	MAG
52	Díaz Olman	UNED
53	Echandi José Manuel	PUN
54	Echeverri Perico Rafael	IICA
55	Elizondo María José	UNA
56	Esquivel Marco A.	Independiente
57	Faith Fernando	PUN
58	Fernández Núñez Karol	ECA
59	Fonseca González Jeannette	UNA
60	Franceschi Hannia	IIS-UCR
61	García Ezequiel	Expositor, IICA
62	González Alejandro	Opinión Ambiental
63	González Hernán	PDR-MAG
64	González Yamileth	Rectora UCR
65	Granados Leonares	UNA
66	Guillen Montero Ricardo	MAG
67	Hernández Alfaro Aída	MAG
68	Hernandez Catalina	ECA
69	Hernández Evelyn	ECA
70	Herrera González Eduardo	UNA
71	Horles Alemán Vivian	UNA
72	Jiménez Araya Pablo	UNA
73	Jiménez José Martín	MAG
74	Loaiza Jorge Eduardo	UNA
75	Lobo Umaña Dora	ECA
76	Madrigal Mario	MAG
77	Madrigal Miriam	MIDEPLAN
78	Madrigal Victor Julio	UNA.ECA
79	Maitre d'Hotel Elodie	CIRAD
80	Marín Arias Lilliam	UCR
81	Martínez Claudia	CECADERSO
82	Masís German	IIS
83	Masón Rafael	MAG
84	Mena Rafael	DNE-MAG
85	Miranda Byron	IICA
86	Miranda Omar	UNA
87	Monge R. Melvin	UNA
88	Monge Zúñiga Alvaro	UPC
89	Montero Arce Flor	UNED
90	Montero Sary	Consultora
91	Montes Gómez Miguel Eusebio	UNA
92	Montoya Felipe	UCR
93	Montoya Ramón	IICA
94	Mora Alfaro Jorge	Consultor

	Participante	Institución
95	Morales Jara Héctor	UCR-VAS
96	Moreira Gabriela	UCR
97	Munguia Ulloa Sayra	UNA-ECA
98	Murillo Araya María Elean	UNED
99	Murillo Castro Olman	INFOCOOP
100	Navarrete Vega Francisco	INFOCOOP
101	Navas Rivera José	ECA
102	Orias Morales Nora	MAG
103	Oviedo Rocío	INTA
104	Pederero Ruiz Damián	INCAP/OPS
105	Quesada C. Carlos	UNED
106	Quiros Lilliam	UNA
107	Quirós Quirós Patricia	SENARA
108	Ramírez Elizabeth	UNA
109	Ramírez Ileana	MAG-ANEAF
110	Ramírez Solano Luis	IDA
111	Rivera Fernando	ECA
112	Rivera Johanna	MAG
113	Rivera Ricardo	Independiente
114	Rodríguez Adrián	IICA
115	Rodríguez Álvaro	INTA
116	Rodríguez Ana	IIS-UCR
117	Rodríguez Arias Gustavo	UNA
118	Rodríguez Guiselle	INTA
119	Rodríguez Nadia	CIRAD-IIS
120	Román Isabel	Estado Nación
121	Ruiz Salas Josué	ECA
122	Saborío Milagro	IICA
123	Salas Aguilar Franklin	UNED
124	Salas B. Ronald	UNA
125	Salazar Casas Willy	ECA
126	Samper Mario	UCR-UNA
127	Sánchez Edgar	FLM-DSM-CA
128	Segura Olman	UNA
129	Sequeira V Wilberth	ACOPAC MINAE
130	Sojo José Fabio	ECA
131	Solano Marco	UNED
132	Solano Mora Mario	UNED - MAG
133	Solís Ottón	PAC
134	Solórzano Gustavo	PLN
135	Solorzano Nils	FAO-MAG
136	Solórzano Rosento	PLN
137	Solórzano Sanabria Roberto	PLN
138	Spesny Garrón Roberto	SENARA
139	Ugalde Sallamy	ASEPROLA
140	Ulate Hidalgo Julio	IDA
141	Ureña Fallas Max	MAG
142	Varela M. Rafael A.	Diputado

	Participante	Institución
143	Vargas Guisella	UNED
144	Villalobos Molina Evelyn	ECA
145	Viquez Oscar	MIDEPLAN

ANEXO 2. PARTICIPANTES EN LA SESIÓN DE REFLEXIÓN PROPOSITIVA

	Participante	Institución
1	Alfaro Rodrigo	UNED
2	Arze José	IICA-CR
3	Bonilla Luis	UNED
4	Cartín Sandra	Cooperación Alemana
5	Cascante María	UNED
6	Díaz Olman.	UNED
7	González Hernán	PDR-MAG
8	Hernández Jorge	UPANACIONAL / CARITAS
9	Masis German	GER UNA UCR
10	Miranda Omar	UNA
11	Murillo Heiner	PDR-MAG
12	Ramírez Pedro Martín	ITCR
13	Rivera Johanna	MAG/ANEAF
14	Russo Ricardo	EARTH/ANEAF
15	Samper Mario	GER UNA UCR
16	Solano Mora Mario	UNED
17	Villalobos Nestor	ANEAF