

UN NUEVO TRATO PARA AMÉRICA LATINA RURAL

Ricardo Lagos Escobar

Conferencia Magistral en el Encuentro
Latinoamericano de Gobernadores, Intendentes
y Prefectos para el Desarrollo Rural

Mayo 2008

Documento de Trabajo N° 10
Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural



Este documento es un resultado del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, que Rimisp lleva a cabo en varios países de América Latina en colaboración con numerosos socios. El programa cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is a result of the Rural Territorial Dynamics Program, implemented by Rimisp in several Latin American countries in collaboration with numerous partners. The program has been supported by the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation:

Lagos Escobar, R. 2008. "Un Nuevo Trato para América Latina Rural". Documento de Trabajo N° 10. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

© Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Casilla 228-22
Santiago, Chile
Tel +(56-2) 236 45 57
dtr@rimisp.org
www.rimisp.org/dtr

Índice

<i>UN NUEVO TRATO PARA AMÉRICA LATINA RURAL</i> _____	1
¿Por qué un Nuevo Trato para América Latina Rural? _____	1
Fundamentos de un Nuevo Trato _____	5



UN NUEVO TRATO PARA AMÉRICA LATINA RURAL¹

Ricardo Lagos Escobar

Desde la Revolución Industrial, la humanidad ha construido el concepto de 'Progreso' asociándolo a los procesos de industrialización y de urbanización. Sus contrapartes, lo agrario y lo rural, adquirieron por oposición una connotación negativa: rezago, conservadurismo, estancamiento. El desarrollo rural en todos estos años y especialmente desde el fin de la Segunda Guerra, consistió paradójicamente en un esfuerzo orientado a superar los rasgos constitutivos de la ruralidad, para que lo rural fuera lo más parecido posible a lo urbano.

Es un hecho cierto que el desarrollo implica necesariamente una transformación estructural caracterizada por una continua redefinición de la agricultura, la industria y los servicios². Pero el error ha consistido en asumir tácitamente que el mundo rural no tendría una capacidad de renovarse y de reinventarse a lo largo de este proceso, de tal forma de no quedar condenado a ser algo residual en el conjunto de la vida económica, social, cultural o política de la nación.

¿Por qué un Nuevo Trato para América Latina Rural?

Hay signos que nos deberían motivar a repensar el espacio y el papel de lo rural en el desarrollo contemporáneo de América Latina. Quiero referirme a algunos de ellos, para posteriormente proponer a ustedes algunos elementos que me parece que debemos tomar en cuenta para sustentar una nueva noción del progreso, que contenga positivamente el aporte de los integrantes de las sociedades rurales latinoamericanas, en la dirección de ir construyendo una sociedad capaz de asegurar las garantías fundamentales relativas al acceso equitativo de todas las personas a las oportunidades de progreso y de protección social.

El primer signo de la crisis de la concepción convencional de desarrollo rural, ocupa

¹ Conferencia Magistral en el Encuentro Latinoamericano de Gobernadores, Intendentes y Prefectos para el Desarrollo

² Banco Mundial. 2008. Agriculture for Development. World Development Report 2008. Washington DC. Ver en particular el capítulo 1, "Growth and poverty reduction in agriculture's three worlds."



desde hace semanas las primeras planas de los periódicos de todo el mundo: el inusitado aumento de los precios de los principales alimentos. El Índice de la FAO de Precios de los Alimentos registró en el 2007 un aumento de más de 40 por ciento, el precio de arroz se incrementó tres veces en lo que va del año y el del trigo más que se duplicó en menos de un año.

Según el Presidente del Banco Mundial Robert Zoellick, ello coloca en un riesgo inminente a 100 millones de personas, los más pobres del planeta y este shock borra de un plumazo el equivalente a siete años de avances en el logro de la Meta del Milenio sobre reducción de la pobreza³. Para los más pobres del orbe, aquellos que gastan dos tercios o más de todos sus ingresos en comer, el asunto realmente es de vida o muerte.

Las causas de este aumento violento de los precios de los alimentos son variadas, pero hay una que nos debe motivar a reflexionar: la salida de centenares de millones de personas de la pobreza, especialmente en Asia, y su consiguiente aumento de la capacidad de consumo. China, por ejemplo, ha alcanzado un ingreso que permite a centenares de millones de personas consumir mucho más carne y eso demanda un mayor consumo de granos básicos para alimentar el ganado. Algo no funciona bien en el modelo de desarrollo rural, si la estabilidad de los precios y del abastecimiento global de alimentos se pone en jaque cuando en una región o en un país hay avances realmente importantes en la superación de la pobreza rural. No es posible que el incremento del bienestar en una región del mundo signifique más hambre en África o en Haití. El desarrollo no puede ser un juego de suma cero global, donde lo que ganan unos lo pierden otros.

Es verdad que en el mediano plazo la ley de la oferta y la demanda probablemente habrá hecho su trabajo, pero en el intertanto ¿Quién responde por los millones de personas que quedan atrapadas en el ajuste? Algo no anda bien cuando nos enteramos de que en este contexto de desabastecimiento, el 30 por ciento de la cosecha de maíz de los Estados Unidos en el 2008, se destinará a la producción de etanol para combustible de automóviles.⁴ Claramente necesitamos un nuevo trato entre la sociedad global y sus sectores rurales, que asegure que contaremos con los alimentos necesarios para sostener en los próximos años la salida de la pobreza de 883 millones de pobres rurales,

³ Robert Zoellick. A Challenge of Economic Statecraft. Speech at the Center for Global Development, Washington DC.

⁴ Joachim von Braun. 2008. Rising food prices. What should be done? IFPRI Policy Brief, April. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington DC.



sin los sobresaltos económicos y sin las consecuencias sociales que estamos presenciando en estos días.

El cambio climático es un segundo signo de la necesidad de una nueva relación de la sociedad con sus sectores rurales. Todos los modelos científicos dejan en claro que el cambio climático será devastador para la agricultura y para las zonas rurales. Pero tal vez hay menos conciencia de que la agricultura es directamente responsable por el 15 por ciento de las emisiones globales de gases invernadero. Si agregamos la deforestación con frecuencia asociada a la expansión de la frontera agrícola, entonces resulta que el sector aporta entre un 26 y un 35 por ciento de los gases invernadero y, de ello, 80 por ciento sucede en los países en desarrollo⁵. Es claro que no podemos continuar con un tipo de desarrollo rural que tiene semejante impacto en un problema de la centralidad del cambio climático.

Un tercer signo de la necesidad de cambios toca profundamente a América Latina: la persistencia de la pobreza rural y, especialmente, de la desigualdad. ¿Cómo no reaccionar y buscar nuevas alternativas cuando vemos que, según datos de la CEPAL, entre 1980 y el 2005 el número de pobres rurales se mantuvo en 33 millones y el número de indigentes rurales de hecho aumentó ligeramente de 40 a 41 millones? Las cifras relativas al total de la población rural muestran la misma tendencia: como región estamos al mismo nivel que hace una generación.

Y lo que más inquieta es que este estancamiento no considera siquiera los millones de pobres e indigentes rurales que tras migrar pasan a ser incluidos en las estadísticas de pobreza urbana, al punto que algunos profesores de la Universidad de California en Berkeley han demostrado que entre el 60% y el 84% (dependiendo de la década) de la caída del número de pobres rurales con relación al número de pobres urbanos, se explica por la transferencia de pobres desde el campo a la ciudad⁶.

En cuanto a la desigualdad en la distribución del ingreso rural, ya es sabido que nuestra región está a la cabeza de los rankings mundiales. De los 13 países para los que la CEPAL registra estadísticas de distribución del ingreso rural, hay ocho con índices de Gini superiores a 50%. En los últimos diez o quince años, solo tres de esos 13 países

⁵ Banco Mundial. 2008. Ibid, pp. 201.

⁶ Alain de Janvry y Elizabeth Sadoulet. 2000. Rural poverty in Latin America: Determinants and exit paths. Food Policy, vol 25.



registran una reducción de más de 10% de la desigualdad, mientras que en cinco estamos yendo en la dirección contraria. ¿Es esto aceptable?

¿Por qué esta pobreza y esta desigualdad persistente, si la productividad de la agricultura en América Latina registra un importante crecimiento, de casi 30% real, desde mediados de los años 90? Los expertos señalan que en China se registra una caída de 1,23 puntos en la pobreza rural por cada punto de aumento de la productividad agrícola, que en la India la relación es de 1,49 a 1, pero que en América Latina es de mucho menos de 1 a 1, apenas 0,19 puntos de reducción de pobreza rural por cada punto de aumento de la productividad agrícola⁷. Entonces me parece que podemos concluir que en nuestra región no basta el mercado para corregir los desequilibrios sociales y que la sociedad requiere también de políticas públicas inteligentes y fuertes que ayuden, entre otras cosas, a que las oportunidades y los beneficios del crecimiento se transmitan de manera más amplia a los ciudadanos.

El tema de la desigualdad rural amerita una mirada más detallada, porque tradicionalmente hemos pensado que ella se explica por las diferencias entre grandes regiones, como por ejemplo, las regiones costeras de Ecuador o Perú en comparación con el altiplano Andino, el Sur de Brasil en contraste con el Nordeste, etc. Con esta mirada es fácil culpar a la geografía y a la dotación relativa de recursos naturales.

Estudios recientes nos indican, sin embargo, que la mayor parte de la desigualdad se explica por diferencias a escala mucho más local, es decir, territorial. En mi propio país, por ejemplo, en la región de La Araucanía, que es una región con un nivel importante de incidencia de pobreza, tenemos un distrito censal (menos que un municipio) cuyo ingreso medio mensual per cápita es de aproximadamente USD 496 y, a 70 kilómetros de distancia, tenemos otro distrito censal con apenas USD 77, es decir, aproximadamente los ingresos de Costa Rica y de Zambia, lado a lado. Eso es más difícil cargarlo a la cuenta de la madre naturaleza y ahí ya tenemos que comenzar a pensar en otro tipo de factores sociales, económicos o institucionales⁸. Y para los que conocen a Chile y están pensando que las diferencias se deben al factor indígena, muy importante en la región de La Araucanía, les puedo decir que en la región del Libertador Bernardo O'Higgins, en el corazón de la muy exitosa fruticultura de exportación chilena, tenemos desigualdades

⁷ Banco Mundial. 2008. *Ibid.* Y, además, Andrea Betancor, Félix Modrego y Julio Berdegué. 2008. Crecimiento agrícola y pobreza rural en Chile y sus regiones. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago.

⁸ Eduardo Ramírez y Félix Modrego. 2008. *Dinámicas Territoriales en Chile*. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.



territoriales iguales de profundas, entre un distrito censal con un ingreso medio mensual per cápita de aproximadamente USD 402 y otro con USD 90. ¿Podemos aceptar como inevitable el continuar con brechas de esta magnitud, después de 30 años de éxito exportador?

Fundamentos de un Nuevo Trato

Estimadas amigas y amigos,

La crisis alimentaria, el impacto ambiental de la agricultura y la persistencia de la pobreza y la desigualdad, son tres señales claras de que algo no anda del todo bien y que debemos pensar en un Nuevo Trato con América Latina Rural, que estimule la revitalización del mundo rural con un sentido de justicia social. ¿A qué elementos podemos apelar para construir este Nuevo Trato? Déjenme someter algunas ideas a su consideración.

La primera idea que quiero poner en discusión porque nos abre nuevas perspectivas, es que la economía rural es mucho más que la agricultura⁹. Los sectores industrial-manufacturero y de servicios proveían apenas el 17% del empleo rural en los 1970's. Ahí podíamos decir que la economía rural fundamentalmente era equivalente a la economía agrícola.

Sin embargo, al inicio del nuevo siglo, el 55% del empleo rural es empleo no agrícola. Además, como este empleo rural no agrícola suele ser más productivo que el agrícola, resulta que aporta el 70% del total de los ingresos de los hogares rurales latinoamericanos. Si miramos el caso de las mujeres rurales que se han incorporado al mercado laboral extra-parcelario, resulta que, dependiendo del país, entre el 65% y el 90% se emplean en la industria o los servicios. Entonces, la imagen de que lo rural es esencialmente lo agrícola, ya no corresponde a la realidad. Esta economía rural ampliada es un elemento central de una nueva ruralidad latinoamericana, pero me temo que los gobiernos hemos a veces sido lentos en reconocer esta realidad y que muchas de

⁹ Las cifras de esta sección están tomadas de: (a) Steven Haggblade, Peter Hazell and Thomas Reardon. 2007. Transforming the rural nonfarm economy. The John Hopkins University Press; (b) Thomas Reardon and Julio A. Berdegue. 2001. Rural non-farm employment and incomes in Latin America: Overview and policy implications. World Development 29 (3): 395-409; (c) Banco Mundial. 2008. Ibid.



nuestras políticas y de nuestras instituciones corresponden a lo que era relevante hace 20 años o más.

La creciente importancia de los vínculos urbano-rurales es un segundo elemento que nos debería ayudar a dar contenido a un Nuevo Trato con América Latina Rural. Todos tenemos la imagen de que América Latina se ha urbanizado aceleradamente, y sin duda que ello es cierto en muchos sentidos. Las cifras de CEPAL, basadas en las definiciones oficiales de cada país, dicen que apenas el 24% de la población de la región en el 2001 era rural, un total de 125 millones de personas. Pero esta medición refleja variables que tenían mucho sentido en la primera mitad del Siglo XX, donde entre lo urbano y lo rural existía una diferencia clarísima de todo tipo, cultural, económica, de acceso a servicios públicos, de dotación de infraestructura. ¿Qué pasa si en lugar de usar las definiciones que hacían sentido en la post-guerra, empleamos conceptos más modernos para definir lo rural, por ejemplo, aquellos que usan los países de la OECD para medir lo rural, que reconocen un gradiente de vínculos y relaciones y no un quiebre absoluto entre lo rural y lo urbano? Según un trabajo escrito por el entonces Vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, David de Ferranti, nos llevamos la sorpresa de que Chile pasa de 14% rural a alrededor de 35%, Brasil de 31% a más de 40% rural, Colombia de 11% a más de 30%, México de 25% a alrededor de 35% y América Latina como región de 24% a algo así como 35% de ruralidad.¹⁰ Nos viene a la mente el concepto del Profesor José Eli da Veiga quien al estudiar este fenómeno en Brasil, hablaba de "ciudades imaginarias".¹¹

El punto es que en el Siglo XXI, la forma de pensar en el binomio urbano-rural ya no debe ser la de dos mundos que no se tocan. Por el contrario, cada día la frontera es más difusa. Y eso es así esencialmente por el crecimiento acelerado de las ciudades pequeñas e intermedias, con fuertes relaciones funcionales con sus entornos naturales.

En el caso de Chile, por ejemplo, entre 1992 y el 2002 las localidades de menos 30 mil habitantes crecieron 30% menos que el promedio nacional, pero aquellas entre 30 mil y 50 mil habitantes crecieron 29% más que la media del país. Esas ciudades de entre 30 y 50 mil habitantes incluyen lugares como Pitrufquén, Vicuña, Nacimiento, Castro, La Unión, o Molina. Los que conocen Chile estarán de acuerdo conmigo que éstos son lugares símbolo de la ruralidad. Entonces, no puede ser que cuando pensemos en

¹⁰ David de Ferranti et al. 2005. Beyond the City. The rural contribution to development. The World Bank, Washington DC.

¹¹ José Eli da Veiga. 2002. Cidades Imaginárias. Editora Autores Associados. São Paulo



desarrollo rural, no estemos pensando también en este tipo de ciudades intermedias, porque si las incluimos en la ecuación territorial es evidente que se nos abren oportunidades mucho más amplias que si las excluimos. Hay que poner atención a estos pueblos y a estas ciudades intermedias como centros neurálgicos de la nueva ruralidad.

Hay aquí un enorme espacio para la inversión pública para fortalecer la educación, la salud, las comunicaciones, el equipamiento comunitario, el manejo de las variables ambientales, la calidad de la gestión del gobierno local. Lo que se haga a favor de estos pueblos y ciudades intermedias repercutirá casi inmediatamente sobre las oportunidades de desarrollo en el espacio circundante, porque todos los análisis nos dicen que la distancia a centros urbanos es una de las principales determinantes de muchas dimensiones del bienestar de la población rural, desde el empleo y el ingreso hasta la cobertura y calidad de la educación hasta las oportunidades para las mujeres y los jóvenes.

Alguien podría pensar que todo esto de qué es rural y qué es urbano es un asunto de semántica. Pero la verdad es que una u otra definición puede afectar el diseño de las políticas públicas. Por ejemplo, si obviamos el corte oficial rural-urbano en Chile, vemos que 44% de los hogares chilenos que dependen principalmente de la agricultura, tienen residencia que oficialmente calificamos como "urbana" y que fundamentalmente corresponde a las ciudades intermedias de que hablábamos. Lo que ha pasado es que conforme se han mejorado los caminos rurales y las personas pueden viajar con mayor facilidad entre su casa y el trabajo en el campo, muchas familias de agricultores dejan de vivir en el predio y se instalan ahí donde los hijos pueden tener una mejor escuela, donde está más a mano el servicio de salud, donde hay Internet, donde las mujeres pueden tener más oportunidades de trabajo.

Entonces, primero veíamos cómo se ha ampliado el concepto de la economía rural y ahora concluimos que también se amplía el concepto espacial de lo rural. Esta es la nueva ruralidad de América Latina.

¿Y qué pasa si a ello agregamos a los 20 millones de latinoamericanos, muchos de ellos rurales, que han emigrado a Estados Unidos y a Europa pero que en sus nuevos lugares de residencia rápidamente establecen el club de vecinos de tal o cual pueblo, y luego vemos que ese club de emigrantes se convierte en uno de los principales inversionistas en obras públicas y comunitarias en su pueblo de origen, y comenzamos a sumar y



llegamos a la fabulosa suma de 38 mil millones de dólares anuales de remesas?¹² Hay quienes hablan de comunidades transnacionales para referirse a este nuevo fenómeno, y me dicen por ejemplo que en México hay estados que en sus legislaturas han reservado curules para sus representantes... Obviamente es una ruralidad distinta a la de hace veinte años, y me pregunto hasta donde las políticas públicas se han hecho cargo de esta nueva realidad.

En tercer lugar, esta nueva economía rural ampliada y este nuevo espacio "rururbano" implican que hay nuevos actores sociales, económicos y políticos. En los años 60 y 70 el paisaje social rural contenía tres actores: los campesinos, los grandes terratenientes y el Estado. En esos años los indígenas eran prácticamente invisibles y los asimilábamos a los campesinos. Hoy tenemos una sociedad rural muchísimo más compleja, en todos los sentidos, no solo en lo que corresponde a la sociedad civil, sino también a que el Estado en el sector rural hoy es sin duda mucho más que el Ministerio de Agricultura, comenzando por supuesto por los gobiernos regionales que presiden los Gobernadores, Intendentes y Prefectos que hoy nos convocan.

La pregunta es cómo esta diversidad de actores públicos y privados se puede constituir en un agente eficaz del desarrollo de sus regiones. No es fácil, porque la desigualdad social juega en contra de la construcción de consensos. Pero sí es posible y hay suficientes muestras de ello en muchas de las políticas y programas que se impulsan en la región. Esta es una de las principales riquezas del enfoque territorial del desarrollo rural que ha venido ganado fuerza en los últimos años: se pone un acento fuerte en la necesidad de estimular y apoyar la constitución de actores colectivos, con fuertes raíces en sus territorios, que puedan consensuar una imagen de futuro y proyectar el tipo de acciones e inversiones que se requieren para ir en esa dirección.

En cuarto lugar, quiero referirme al desafío del buen gobierno para las zonas rurales. El reciente Reporte del Desarrollo Mundial del Banco Mundial dedicado a los temas de la agricultura, el mundo rural y el desarrollo, identificó numerosas innovaciones de política pública y de iniciativa privada, que podrían realmente contribuir al bienestar de las sociedades rurales. Pero el informe puso el dedo en la llaga al señalar que muchas de esas innovaciones no pasan de ser "islas de éxito" por efecto de las debilidades de los sistemas de gobernanza y particularmente en la institucionalidad pública. Este es un problema general de América Latina, pero se magnifica cuando hablamos del mundo

¹² M. Orozco. 2003. Remittances to Latin America and the Caribbean: Money, markets and costs. BID/FOMIN.



rural. Reitero lo que señalé hace poco en la Universidad de Magallanes: Debe producirse una profunda reforma del Estado que permita tener un sector público fuerte, eficiente, transparente, y que sea compatible con las exigencias del inicio del tercer centenario de nuestra vida independiente.

Esta reforma del Estado no es una tarea tecnocrática. Se trata ni más ni menos que de generar en cada país un consenso sobre una nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad, que optimice las oportunidades de acceso al capital social necesario para participar del progreso material y moral y para brindar la mejor protección social posible de las personas de acuerdo a nuestro nivel de ingresos y de desarrollo. El concepto clave de esta ecuación es el de garantías. Es decir el conjunto de oportunidades y protecciones básicas que la sociedad está en condiciones de asegurar a toda la gente vía políticas públicas.

Este debate está abierto en todos los países que han alcanzado un grado de desarrollo mayor que el nuestro. Las experiencias históricas son variadas y todas han tenido que identificar sus propias modalidades y posibilidades conforme a su cultura política, su tipo de inserción en la economía globalizada, su nivel de crecimiento, así como considerando los cambios demográficos, las migraciones y otros procesos que marcan la situación del orden económico y social nacional y mundial. Ese es el corazón de la construcción de nuestra propia sociedad de bienestar.

Todo ello debe tener un norte ético y político, que no es otro que la superación de la desigualdad social y de la pobreza. No podemos ignorar que el tema de la asimetría en la distribución de los resultados del progreso es una cuestión que está en el corazón de nuestra vida social y política. Todos sabemos que las desigualdades, si son o se perciben extremas generan tensiones que pueden poner en riesgo la estabilidad y la gobernabilidad. Y ello conlleva, en muchos casos, la búsqueda de populismos, a veces autoritarios, que limitan la libertad, base de la democracia.

Amigas y amigos,

Ustedes, Gobernadores, Prefectos e Intendentes tienen una enorme responsabilidad en construir un Nuevo Trato con América Latina Rural. Sus gobiernos tienen una relación directa con la sociedad real. Para ustedes no son cifras agregadas la creación o la carencia de empleos, la contaminación ambiental o la preservación y valorización de los



ecosistemas, la cohesión social o la expansión de la violencia, las buenas escuelas o aquellas que reproducen la desigualdad...

Tienen ustedes además un peso institucional y una fuerza política creciente, que se puede movilizar para desde los territorios rurales ir construyendo nuevas estrategias, nuevas políticas públicas, nuevas coaliciones sociales innovadoras, que se hagan cargo de la nueva realidad, para resolver los antiguos y los nuevos problemas que limitan la revitalización de las sociedades rurales latinoamericanas con un sentido de justicia social.

Muchas gracias.

