

EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGRICULTURA Y SUS ESPACIOS RURALES

Sergio Sepúlveda*

ANTECEDENTES

El manejo de este tema es parte integral del trabajo que el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) realiza por medio de la Secretaría Técnica del Comité de Desarrollo Sostenible (CODES).

En la actualidad, el desarrollo sostenible del medio rural ha pasado a ocupar un primer plano en la agenda política mundial. Esa situación no es obra de la casualidad: es el resultado de un claro entendimiento de la vinculación existente entre el potenciamiento de ese sector y el proceso de desarrollo nacional; es producto, también, de la comprensión del impacto que las actividades económicas gestadas en ese medio tienen sobre la base de recursos naturales.

En tal sentido, se ha comprobado que el suministro continuo de recursos antes considerados inagotables (como el agua, la madera y los alimentos, entre otros) y una mejor calidad de vida en el medio urbano (mediante el acceso a servicios tales como vivienda, salud, educación y empleo), dependen, en gran medida, de la estabilidad económica y de los esfuerzos que se orienten hacia el desarrollo del medio rural.

Ha surgido, así, una nueva visión del medio rural; esta visión se origina en el análisis de múltiples factores: biofísicos y económicos, tecnológicos, sociales y políticos. El diseño de políticas, el uso y la gestión de los recursos, la naturaleza -y la intensidad- de las relaciones con las naciones industrializadas comienzan, también, a tomarse en cuenta como vectores gravitantes en el acontecer del medio rural.

Por esa razón, tanto las políticas de desarrollo como sus instrumentos de gestión, incorporan hoy en sus análisis los medios que les permitan visualizar el impacto que causaría su aplicación

* Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Igualmente clara es la tendencia, política y técnica, a percibir la organización del espacio territorial según ciertas variables estratégicas. Esas variables incluyen diversas unidades de análisis y trabajo, entre ellas: los territorios y sus delimitaciones espaciales naturales, las poblaciones (y su grado de desarrollo como fuerza productiva) y la vocación natural de los espacios territoriales (sus potencialidades y sus limitaciones). Es evidente, entonces, que estos nuevos esquemas de planificación del hábitat rural toman en cuenta, no sólo al conjunto de unidades espaciales, sino que prestan especial atención a sus múltiples interacciones y vinculaciones (entre sí y con los centros urbanos).

Con estas nuevas tendencias de desarrollo espacial se intenta lograr un mayor equilibrio y una mayor equidad en las relaciones entre el espacio urbano y el espacio rural, relaciones fundadas en la dependencia recíproca que existe entre las áreas generadoras de materias primas y de suministro alimenticio y aquellas que consumen, transforman y procesan esos bienes.

Una comprensión precisa de estas relaciones llevará al diseño de nuevas y más eficaces y eficientes medidas para contrarrestar los factores que hoy perpetúan los mecanismos de expulsión de población del medio rural, el acrecentamiento de los cinturones marginales en los centros urbanos, la nula, o cuando mucho escasa, planificación en el uso de los recursos, la degradación de los suelos, la pérdida de la biodiversidad, la deforestación a gran escala y la degradación de las cuencas hidrográficas, con todos sus efectos sobre las obras de infraestructura y sobre el potencial de producción energética en los países. Estos factores, de naturaleza biofísica, económica y social, son los que constituyen -y mantienen- el circuito de la pobreza, con el agravante de que la erosión de la base de recursos naturales (consecuencia directa de la ausencia de políticas orientadas hacia la sostenibilidad de las actividades en el medio rural) inhibe el potencial de desarrollo de los países.

ELEMENTOS CONCEPTUALES

Gestión de la base natural de los espacios rurales

La escasa atención brindada históricamente a los problemas de degradación ambiental ha contribuido a generar la situación de crisis por la que atraviesa el ecosistema global. En innumerables casos esa actitud llevó al colapso de condiciones ambientales que tradicionalmente representaron una gran ventaja y un enorme potencial para promover y fortalecer el desarrollo de los países de la Región.

Actualmente, el sector poblacional más empobrecido y marginado es, precisamente, el que se encuentra asentado en el medio rural. Pese a ser éste el sector que a lo largo del tiempo más ha contribuido a generar riqueza, las prioridades de desarrollo y los intereses de los grupos que han ejercido el dominio económico y político han privilegiado al sector urbano (en especial a los centros administrativos y financieros, depositarios y beneficiarios de la riqueza generada en las actividades primarias) y, en última instancia, a los centros internacionales de concentración del capital. En ese contexto se han ido construyendo las diferencias

y las contradicciones, tanto al interior del espacio rural, como entre éste y los intereses del espacio urbano.

A partir de esta premisa, y como resultado de un amplio proceso de reflexión, se plantean nuevas metodologías que, tomando en consideración todos los factores que contribuyen a la conformación de esta compleja trama, buscan diseñar propuestas más equitativas y más acordes con la nueva realidad socio-política, basadas en una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. A continuación, se presentará el marco teórico que sustenta esta nueva proposición.

Desarrollo sostenible

La visión espacial y el manejo territorial del concepto de desarrollo sostenible tienen, como punto de partida, los principales planteamientos teóricos y metodológicos del desarrollo económico regional y se complementan con algunos elementos de geografía moderna. Estos, a su vez, tienen como fundamento el análisis de los problemas económicos y sociales geográficamente localizados, para lo cual se utilizan modelos económicos y matemáticos (Gore 1984).

Tanto el desarrollo económico regional como la geografía centran su interés en el diseño de instrumentos de política para el desarrollo espacial de regiones y áreas urbanas, en especial de aquellas que buscan corregir el desequilibrio de ingresos, las tasas sesgadas de crecimiento de producción y los patrones inadecuados de transporte y movimiento de bienes. Su objetivo global es el bienestar de la sociedad nacional.

Por otra parte, esas disciplinas son tomadas como referente, en la medida en que prestan especial atención al análisis de sistemas económico-ecológicos, a la formación de grupos de negociación (coaliciones) y a la resolución de conflictos. Esta última preocupación se debe al reconocimiento de que los actores productivos, localizados en determinados espacios territoriales, no responden únicamente a factores económicos en sus procesos de toma de decisiones.

Esta visión tiene como eje motor el mercado, en sentido estricto; se ponderan los elementos económicos tradicionales y se destaca el papel de los actores sociales. Al mismo tiempo, son de vital importancia las interfases existentes entre la agricultura, la base de recursos naturales y el comercio. En ese sentido, los argumentos elaborados se encaminan en la dirección típica del desarrollo regional (Boisier 1992), lo cual implica un proceso de cambio en diversas dimensiones: la social, la económica, la ecológica y la político-institucional, así como también en sus interacciones. Es decir, se da un viraje hacia el uso y el manejo racional de unidades territoriales (regiones y microrregiones) para concretar una perspectiva de desarrollo de largo plazo. De hecho, se plantean cambios que incluyen una reasignación en el uso de la base de los recursos naturales y en el acceso a ellos; un aumento en el nivel de productividad y en el grado de diversificación de la producción; la transferencia del poder político hacia los gobiernos locales; la redistribución del acceso a los procesos de toma de decisiones y la distribución equitativa de las oportunidades generadoras de empleo e ingresos, entre otros.

En el marco de las aproximaciones hacia la integración de los factores y elementos que estructuran la realidad en las diferentes categorías en que se pueden descomponer los procesos económicos, políticos y sociales, se inscriben estas nuevas visiones que contemplan la dimensión espacial. El desarrollo sostenible microrregional (DSM) se concibe, entonces, como un marco de referencia conceptual orientador de estrategias, políticas y programas de desarrollo rural nacional, el cual sirve de fundamento tanto para lograr cambios en las causas estructurales y funcionales de los desequilibrios espaciales y socioeconómicos como para corregir algunas tendencias indeseables y promover la transformación del medio rural con una perspectiva de largo plazo. Todo ello en el contexto de estrategias nacionales de desarrollo y con las debidas vinculaciones con el comercio nacional e internacional.

HETEROGENEIDAD: BASE PARA UN ENFOQUE ESPACIAL

El estilo de desarrollo prevaleciente en la mayoría de los países de la Región ha producido diversos efectos, algunos deseados y previsibles, otros totalmente inesperados. Estos efectos son perceptibles en perfiles variados de tiempo (desde unos pocos meses hasta algunas décadas) y condicionan la configuración de los patrones de asignación de recursos, distribución de los beneficios del desarrollo y manejo de los recursos naturales. Es decir, el modelo nacional de desarrollo determina la distribución espacial de las actividades económicas, la concentración territorial de la población, la localización y el grado de crecimiento de los centros urbanos, así como también los tipos de vínculos entre determinadas unidades territoriales y el resto de un país.

En la práctica, ese fenómeno ha generado un proceso de diferenciación espacial en el cual cada región adquiere papeles productivo-económicos y sociopolíticos concretos, como componente funcional de una compleja matriz de desarrollo nacional. Además, esta especificidad espacial ha inducido tipos particulares de vinculación entre diversas unidades territoriales en un espacio nacional; en algunas regiones tienen la connotación de una relación de dependencia, mientras que en otras implican un papel de dominación (Boisier 1996).

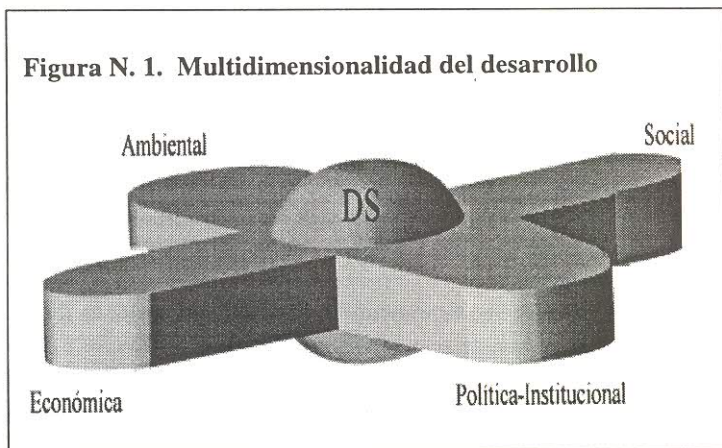
La diferenciación espacial y los tipos de enlace que se establecen entre regiones se hacen evidentes por medio de tres características del sistema socioeconómico y político-institucional: i) concentración geográfica de las actividades económicas y de la población en unas pocas unidades territoriales y en centros urbanos que tienden a transformarse en megalópolis; ii) centralización, en esas unidades territoriales, del sistema institucional responsable de los procesos de toma de decisiones; iii) disparidades extremas en cuanto a las condiciones de vida que presentan esas unidades territoriales con respecto a otros espacios territoriales.

Este es, precisamente, el punto de partida del enfoque conceptual del DSM. De hecho, la heterogeneidad espacial y socioeconómica instaurada en el sector rural, la diversidad institucional y política de las situaciones locales y las diferencias ecológicas entre unidades territoriales, así como los enlaces desarrollados por esas unidades con el resto de la economía, delimitan los elementos centrales sobre los cuales se fundamenta la propuesta de desarrollo sostenible microrregional.

EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE ESPACIOS RURALES

El desarrollo sostenible de espacios rurales (DSER) se define como un proceso de transformación de unidades territoriales,¹ fundamentado en una estrategia nacional y respaldado por políticas *ad hoc* diseñadas para superar los factores responsables de los desequilibrios espaciales, sociales, económicos e institucionales, que impiden el pleno desarrollo del sector rural e inhiben una efectiva participación de su población en los beneficios del proceso de crecimiento. Este enfoque reconoce las fallas del mercado como una de las principales causas del uso irracional de los recursos naturales renovables y también concede un papel crítico a las diferencias intergeneracionales, sociales y espaciales que impone el actual modelo de desarrollo nacional. La definición resalta, por un lado, la importancia de la eficiencia económica para promover el desarrollo sostenible en el sector rural y, a la vez, considera la enorme importancia de una distribución equitativa en el acceso a los beneficios del desarrollo económico.

En ese contexto, los objetivos del DSER trascienden ampliamente las actividades aisladas y los proyectos diseñados específicamente para pequeños productores o campesinos; dichos objetivos establecen tanto la transformación de las relaciones y de las tendencias estructurales responsables por los desequilibrios espacia-



les del sector rural, como la rearticulación equitativa de aquellas unidades territoriales marginadas de los centros -regionales y nacionales- de desarrollo económico. Evidentemente, esta definición propone una perspectiva multidimensional de largo plazo, que garantice el uso racional de los recursos renovables.

En este enfoque concibe flexiblemente su unidad de análisis, planificación y acción del desarrollo sostenible. A su vez, este espacio de operación se define como el escenario territorial en el que se procesan relaciones sociales y económicas históricamente determinadas y cuyas fronteras son fácilmente reconocibles. Esta unidad territorial presenta cierto grado de homogeneidad desde el punto de vista de su potencial y de sus limitaciones, tanto ecológicas y productivas como sociales e institucionales. Representa, entonces, un escenario apropiado para asignar recursos que promuevan su transformación multidimensional.

1. Microrregiones, regiones, municipios, cantones, microcuencas, cuencas.

La unidad de acción es vista, pues, como aquel espacio mínimo en el cual es posible ejecutar actividades vinculadas a diversos sectores de la economía y, por ende, pueden presentar naturaleza diversa, tales como: protección de recursos naturales estratégicos (suelo, fuentes de agua dulce, biodiversidad) y desarrollo de programas orientados a potenciar las capacidades productivas de la comunidad y a combatir la pobreza, entre otros.

En términos económico-productivos, en la unidad de acción adquiere especial relevancia el estímulo que se otorgue a la competitividad (a nivel de empresas productivas primarias y a sus vinculaciones con determinadas cadenas de producción-consumo, como por ejemplo cadenas agroalimentarias). Con ese objetivo, en un contexto de organización y planificación se pueden superar los puntos de estrangulamiento causados por la inadecuada infraestructura física y social: en carreteras, puestos de salud, telecomunicaciones, en investigación aplicada sobre tecnología, en educación-capacitación y en escasa capacidad gerencial en los sectores público y privado.

Este énfasis en la competitividad responde a la cuestión básica de que, para que la agricultura y el medio rural lleguen a ser competitivos, la población rural debe tener acceso a los servicios de apoyo a la producción y debe, además, contar con los servicios sociales básicos. Igualmente, debe contar con un flujo continuo de recursos naturales (por ejemplo, agua), pero también con mecanismos que regulen su acceso. De ese modo, se aseguraría la estabilidad del sistema de producción económica, la reproducción social y su interacción con el ambiente.

La importancia de visualizar escenarios territoriales permite, asimismo, la incorporación de una lógica de economías de escala para determinadas actividades productivas. En efecto, en este punto es importante resaltar la posición de Porter (1990) con respecto a la concentración geográfica (*clusters*) de ciertas actividades productivas, cuyo propósito es garantizar la eficiencia (por medio de la sinergia entre actividades y destrezas) en el desempeño de las diferentes tareas complementarias que integran la compleja cadena entre producción primaria y comercialización de bienes y servicios.

Desde el punto de vista operativo, la definición de la unidad de análisis y operación debe ser vista de manera pragmática y flexible. En algunos casos, puede corresponder al espacio físico de una microcuena; en otros, equivaldrá a un municipio o a un grupo de municipios. El trabajo en estos escenarios pretende, precisamente, integrar la dimensión político-administrativa a aquellas dimensiones que se relacionan con el manejo de los recursos naturales y con la organización social y que, indudablemente, constituyen un escenario apropiado para la ejecución de actividades de planificación con plena participación de la población local.

En resumen, lo que se pretende es orientar el diseño de una nueva institucionalidad, en el orden nacional, regional y local, coherente con el enfoque multidimensional del desarrollo sostenible de la agricultura y los espacios rurales. Esto implica la integración del trabajo realizado por instituciones de los diversos sectores de la economía, los cuales deben concretarse operativamente en una acción concertada (planificada) en unidades territoriales específicas. Esto, como parte de un proceso de planificación descentralizada, orientada por

una instancia de gobierno local, con plena participación de las organizaciones de la sociedad civil y con una perspectiva de largo plazo.

BIBLIOGRAFIA

- Boisier, S. 1992. El difícil arte de hacer región. Cuzco, Perú. Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas".
- Boisier, S. 1996. Desarrollo Regional. En: Desarrollo Sostenible. Agricultura, recursos naturales y desarrollo rural. Lecturas seleccionadas. Sepúlveda, S.; Edwards, R. Coronado, Costa Rica. IICA.
- Gore, Ch. 1984. Regions in question. Space, development theory and regional policy. New York, EE.UU. Methuen.
- Porter, M.E. 1990. The competitive advantage of nations. Nueva York, EE.UU. Free Press.

