

Evolución del pensamiento económico agrario: de los agronegocios a la nueva ruralidad

Evolution of the economic agrarian thought: from agribusiness to new rurality

Elena Pisani ¹
Giorgio Franceschetti ²

Originales: Recepción: 25/02/2009 - Aceptación: 04/06/2009

RESUMEN

Este artículo presenta una discusión sobre la evolución de la agricultura en diferentes tipologías de economías rurales (economía de subsistencia, economía tradicional, economía agraria, economía rural y economía territorial). Se especifica, desde un punto de vista teórico, las diferentes políticas que deberían ser adoptadas para obtener un sistema rural más diversificado en el marco de la nueva ruralidad. Las conclusiones remarcan la necesidad de modificar la aplicación de políticas en los sectores urbanos de los países en desarrollo, tendientes a profundizar la integración entre las economías urbanas y rurales.

Palabras clave

políticas de desarrollo rural • nueva ruralidad • economía territorial

ABSTRACT

This article presents a discussion over the evolution of agriculture of different typologies of rural economies (subsistence economy, traditional economy, agricultural economy, rural economy, territorial economy). Following the introduction we specify, from a theoretical point of view, the different politics that should be adopted to reach a more diversified rural system, as perceived in the framework of new rurality. Concluding remarks underline the necessity to change the application of urban policies in Developing Countries, aiming to a more deep integration of rural and urban economies.

Keywords

rural development policy • new rurality
• land economics

INTRODUCCIÓN

El estudio de las principales características de diversas formas de empleo y organización del territorio extra urbano es una condición preliminar para formular políticas adecuadas de desarrollo. En este trabajo se discuten las proposiciones teóricas sobre

1 Investigadora en Desarrollo Rural y Economía Territorial. elena.pisani@unipd.it

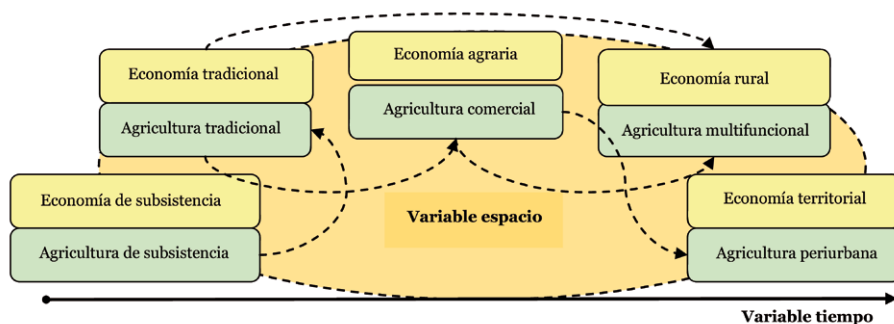
2 Profesor Titular de Economía Territorial. giorgio.franceschetti@unipd.it

Dpto. de Territorio y Sistemas Agroforestales. Universidad de Padua, Italia. Agripolis, Via de la Università 16. 35020, Legnaro, Padua, Italia.

las principales diferencias entre la economía de subsistencia, la economía tradicional, la economía agraria y la economía rural para llegar, por fin, a la perspectiva de una economía territorial. Este itinerario teórico supone una evolución que puede ser entendida como un recorrido histórico-evolutivo relacionado con un contexto circunscrito, o también como una diferenciación de carácter espacial-tipológica.

En la definición de las políticas, el énfasis dado al ambiente puede constituir el discriminante más adecuado ya sea en orden a la evolución histórica de una economía extra urbana, como a su diferenciación espacial.

La figura 1 muestra, por un lado, los distintos estados que llevaron a la evolución del uso conceptual del territorio, y por otro, el modo en que esta conceptualización puede agilizar la creación de políticas idóneas para el desarrollo del territorio extra urbano, partiendo del análisis de las condiciones iniciales existentes en ellos y que caracterizan el sistema.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. La evolución de la agricultura y la economía extraurbana.

Figure 1. Agricultural evolution and non-urban economics.

Las interrelaciones entre estas diferentes formas de organización económica, tanto como su impacto territorial en el ámbito agrario, es lo que se describe en el presente trabajo.

La economía de subsistencia-tradicional

La economía de subsistencia, que todavía se encuentra en no pocos territorios de África, Asia y América Latina y en algunos fragmentos de territorios marginales de Europa, ha sido la primera forma histórica de organización económica del territorio agrario (22, 29). Se caracteriza por la producción casi exclusiva de bienes (uso alimentario y otros) requeridos para satisfacer las necesidades primarias de la familia o el grupo social de referencia. Sólo el excedente del producto puede ser destinado al mercado, comercializado a nivel de pueblos o en comunidades físicamente cercanas.

La limitada dimensión espacial del intercambio establece el "cierre" de la economía de subsistencia y, probablemente, tal aspecto es el principal determinante de la reiterada producción en el tiempo de los mismos bienes. El cierre de la economía, similar al prototipo histórico del régimen de autarquía, desanima la monetización de la economía, deprimiendo los niveles del ahorro monetario y consecuentemente de la inversión. La agricultura de subsistencia tiene, por lo tanto, un fuerte carácter de estancamiento que reduce la propensión hacia la innovación tecnológica modernamente entendida (30).

En la economía de subsistencia el factor ambiental, en cuanto disponibilidad y uso de recursos naturales, cobra una significativa importancia. Bajo el perfil de sostenibilidad ambiental la economía de subsistencia puede asumir, en cambio, diversas formas:

- a) Puede ser ambientalmente sostenible si la población local se mantiene constante en el tiempo (especialmente en las tierras de bajo potencial productivo y/o en tierras marginales). El equilibrio natural, expresión de prácticas agronómicas ambientalmente equilibradas, se convierte en un equilibrio económico expresado en la igualdad entre la cantidad demandada y la cantidad ofrecida.
- b) Puede volverse ambientalmente insostenible si el incremento demográfico, sea de naturaleza endógena o exógena, erosiona la disponibilidad de recursos naturales de los cuales la comunidad extrae recursos para su propia subsistencia. En tal caso la cantidad demandada supera las capacidades de producción del territorio (la oferta) y por lo tanto, para recuperar el equilibrio, es necesaria la emigración hacia nuevos territorios. En este caso la capacidad de producción del territorio se irá debilitando progresivamente (13).

Precisamente las consideraciones de los primeros economistas del desarrollo en torno a la economía de subsistencia -por unos ni siquiera considerada como una real economía, por la falta de un valor agregado para colocar en el mercado y sobre la cual determinar relaciones de intercambio "evolucionadas"- hicieron que se avanzara hacia los modelos de desarrollo dual, donde el sector tradicional y retrasado fue considerado la base para extraer mano de obra para el desarrollo del sector industrial.

Las características típicas de la economía de subsistencia proyectaron la atención de los primeros economistas del desarrollo hacia el espacio urbano, físicamente circunscrito y por lo tanto más fácilmente controlable y ajustable según las disposiciones de la economía normativa. El desconocido espacio extraurbano, caracterizado, según la visión económica occidental, por un sistema estancado e ineficiente en la asignación de los factores de producción, y del cual poco se conocía, fue relegado al margen del espacio económico.

La economía tradicional representa el carácter distintivo de muchos agricultores que pertenecen a la así llamada "pequeña agricultura familiar". La misma se caracteriza por un limitado uso de *input* externos de producción, por el uso intensivo de la fuerza de trabajo familiar; por la limitada dotación tecnológica y de maquinarias; por el uso esporádico de los servicios de asistencia técnica; y por el limitado acceso al sistema de crédito. La actividad de producción se concentra sobre todo en los cultivos (cultivos anuales), la ganadería y la horticultura y los principales mercados de salidas son los locales y regionales tradicionales (31).

La economía agraria

Mientras la economía de subsistencia-tradicional representa un sistema fundamentalmente estático de organización del territorio, basado en el equilibrio del empleo de los recursos naturales, la economía agraria de carácter comercial se caracteriza, bajo el perfil dinámico, por el avance hacia los modelos organizativos del sistema capitalista.

Kostrowicki (22) evidencia los elementos particulares de la economía agraria: *"Las características productivas de la agricultura definen los efectos de la producción agrícola, cuánto y qué cosa se produce y qué uso se hace de la producción agrícola obtenida. Los factores que entran aquí en juego son: la entidad de la producción ya sea en general como en la relación con el factor tierra -por unidad de superficie de tierra destinada al uso agrícola (productividad de la tierra)-, el empleo de trabajo vivo, (productividad del trabajo) y el empleo de trabajo objetivizado (productividad del capital); sucesivamente la cantidad y la parte que en esta producción tienen los artículos destinados a la venta (producción comercial), la parte de producción empleada en el ámbito de la empresa agrícola para fines de consumo alimentario y otros usos que les da el hombre: forraje para los animales, semillas, etc., y finalmente la entidad global, la cuota individual de los productos agrícolas en la producción integral y también el valor de éstos en el intercambio comercial, así como el volumen de negocios realizado."*

Sobre la base de estas consideraciones se puede afirmar que la economía agraria se distingue de la economía de subsistencia-tradicional por el crecimiento cuantitativo de la producción del sector primario, generando un excedente sobre las exigencias alimentarias de la población local. Tal aspecto es preeminente y es expresado a través de adecuados índices (productividad de los factores), que delinean la tendencia de crecimiento de un territorio en la fase inicial de desarrollo agrícola. Dichos instrumentos, sin embargo, permiten localizar una causalidad de mejores o peores escenarios, que generan situaciones territoriales de relativo desarrollo y subdesarrollo.

El capital invertido, sea endógeno o exógeno, es la variable clave que influencia el incremento productivo y, por tal razón, la economía agraria se perfila como una economía de carácter capitalista. Tal connotación emerge cuando la cantidad ofrecida supera la cantidad demandada local, realizando una producción excedentaria que será colocada en los mercados externos. El excedente de producción será aprovechado para ahorro, inversión, o para dar mayor valor agregado a la misma producción.

El desarrollo agrario -o bien el conjunto de acciones coordinadas para transitar desde una economía de subsistencia-tradicional hacia una economía agraria- determina la "dilatación" del territorio de la economía natural⁽¹⁾ inicial. El desarrollo es fruto de la posibilidad de colocar la excedencia productiva en mercados que poco a poco se distanciarán del lugar donde se localiza la producción.

(1) El término "agricultura natural" se encuentra a menudo en la literatura de carácter científico y se asocia al concepto de "economía natural", no muy presente en la literatura contemporánea.

Habr , por lo tanto, una progresiva atención de los productores hacia los mercados externos (primero local, luego regional, nacional y eventualmente internacional), que se traducirá en efectivos canales de venta del producto (figura 2).

Casi inexistencia de excedente	Producción excedente el consumo del mercado local	4� mercado internacional	Crecimiento del PIB
		3� mercado nacional	
		2� mercado regional	
<i>Oferta = Demanda</i>	<i>Oferta > Demanda</i>	1� mercado local	
Economía de subsistencia	Economía agraria	Mercado	

Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. La dimensión espacial de la agricultura de subsistencia y de la agricultura comercial.

Figure 2. The spacial dimension of subsistence agriculture and of commercial agriculture.

La economía agraria requiere una progresiva especialización ya sea en términos de producción como en actividades laborales prestadas por los empleados. Consecuentemente con tales aspectos aparece la mecanización destinada a maximizar las economías de escala (a través de la unificación de las empresas o la concentración de las mismas). En conjunto con la fase de producción, resulta estratégica una gestión de la post-cosecha hasta la venta del producto. La fase más desarrollada de la economía agraria es representada por el *agribusiness*, término acuñado por los estudiosos americanos Davis y Goldberg en 1957 (5) para evidenciar la progresiva integración entre agricultura e industria⁽²⁾.

Cuando se considera el mercado nacional e internacional como referencia de la economía agraria, la competencia se vuelve más cerrada y el sistema productivo necesita una mayor integración (sea de carácter vertical u horizontal) para reducir los costos empresariales y maximizar la ganancia. Esto ha facilitado la constitución de empresas multinacionales o transnacionales que trabajan explotando las ventajas comparativas de muchos países a nivel internacional.

El sector del agrobusiness que a menudo existe en los países en vías de desarrollo con la agricultura de plantación (t pica de las grandes producciones de frutas, café

(2) El agribusiness indica el conjunto de grandes empresas que, además de vastas extensiones de tierra, poseen estructuras industriales y comerciales, por lo que son capaces de contribuir directamente a la producción, elaboración y distribución de productos agrícolas. "Se trata de un sistema empresarial muy articulado dentro del cual la producción agrícola asume una importancia económica secundaria, ya que el valor agregado del producto final deriva en gran parte de las operaciones industriales que se desarrollen a distintos niveles. Las industrias que se encuentran más arriba proveen variados medios de producción (semillas, abonos, pesticidas, herbicidas, maquinarias, etc.), y aquellas que se encuentran por debajo aseguran la transformación (establecimientos conserveros, instalaciones de congelamiento y liofilización, matadero, etc.). Por otro lado las cadenas de supermercados serán las encargadas de la distribución. En este sistema la agricultura y la ganadería producen sencillamente una materia prima industrial, desarrollando una función análoga a la de una minera en una industria metalúrgica" (11).

y azúcar de países de América Central) ha sido, en parte, favorecido por los mismos gobiernos de los países de economía pobre a través de medidas fiscales incentivadoras o a través de facilitación de créditos, eventualmente financiados por instituciones internacionales. Muy a menudo la política de tales empresas ha ido en detrimento de las iniciativas de desarrollo rural integrado de las comunidades locales, creando dificultades posteriores en orden a sus capacidades de inserción en el mercado (21).

La evolución señalada se precisa en la tabla 1 en la cual se resaltan las principales diferencias entre la economía de subsistencia y la economía agraria en relación con los *input* de producción, el mercado y los objetivos económicos.

Tabla 1. Principales diferencias entre agricultura de subsistencia y agricultura comercial.
Table 1. The main differences between subsistence and market agriculture.

Elementos	Agricultura de subsistencia	Agricultura comercial
1. Porcentaje de productos vendidos fuera de la hacienda	Baja	Alta
2. Destino de los productos alimenticios	Consumo directo local y alguna transformación efectuada sobre el sitio	Porcentaje elevado entregado a la industria de transformación
3. Origen de los <i>input</i>		
✓ <i>Energía</i>	Tracción animal, trabajo humano	Petróleo y electricidad
✓ <i>Plantas nutrientes</i>	Legumbres, materiales vegetales incendiables, estiércol	Fertilizantes químicos
✓ <i>Eliminación de los insectos nocivos</i>	Rotación cultural	Insecticidas, fungicidas, interrupciones culturales
✓ <i>Eliminación de las hierbas</i>	Rotaciones, araduras	Herbicidas
✓ <i>Equipos e instrumentos de trabajo</i>	Rastrillo, palas, azadón, picotas	Maquinarias, tractores, segadoras
✓ <i>Semillas</i>	De la anterior cosecha	Adquiridas de los comerciantes
✓ <i>Alimento para el ganado</i>	Pastos y forraje recogidos de la hacienda o de la tierra comunitaria	Adquirido de los productores de alimentos artificiales compuestos
4. Objetivos económicos	Proveer a la alimentación de la familia	Maximización de la ganancia
	<i>Input</i> principales: tierra y trabajo	<i>Input</i> mayores: capital y tierra
	Escaso empleo del capital	Empleo de trabajo siempre más limitado
	Presencia de culturas diferenciadas	Especialización cultural
	Maximización de toda la cosecha y del rendimiento unitario	Maximización del producto para los empleados y minimización de los costos de producción
	Resistencia a afrontar el riesgo y las innovaciones tecnológicas	Disponibilidad para recibir las innovaciones en campo administrativo y cultural

Fuente: Formica (11).

Las políticas que sería necesario introducir para realizar un proceso de desarrollo agrícola, determinadas por el paso de la economía de subsistencia-tradicional a la economía agraria, son enumeradas en la tabla 2 (pág. 91). El orden de presentación no representa una

secuencia de procedimiento o de prioridad, pero evidencia aspectos de igual importancia que interactuando sinérgicamente determinan el desarrollo agrícola de un territorio.

Tabla 2. Objetivos de las políticas de desarrollo agrícola.

Table 2. Goals of agricultural development policy.

1	<p>SISTEMA COMERCIAL Necesariamente el paso de la economía de subsistencia-tradicional a la economía de mercado requiere el impulso de relaciones comerciales estables con el mercado en el cual será colocado el superávit productivo, sea local, regional, nacional o internacional. A menudo, al inicio de inversiones productivas en el sector primario, la atención ha sido focalizada principalmente en los aspectos técnicos de producción más que sobre la posibilidad de encaminar relaciones comerciales estables. Una falta de este tipo puede minar la sostenibilidad económica del proceso productivo.</p> <p>Desde el punto de vista del ente público se deberán individualizar los incentivos más idóneos, en el ámbito de un eficiente sistema de reglamentación que facilite la libre competencia y sobre todo las formas asociativas de empresas, y se oponga a las formaciones de oligopolios o monopolios locales. Igualmente el sistema fiscal tendrá que localizar oportunos incentivos para las micro y pequeñas empresas, de modo que puedan emerger del mercado informal.</p>
2	<p>INFRAESTRUCTURA El enlace con el mercado, sea a nivel de adquisición de los <i>input</i> de producción como de colocación de la producción realizada, necesita de un progresivo mejoramiento de la infraestructura en el ámbito territorial. En las regiones caracterizadas por la marginalidad económica, tal proceso puede ocurrir si se producen significativos cambios socioeconómicos capaces de motivar la intervención pública. Como alternativa, la cooperación internacional puede facilitar tales procesos lográndose <i>partnership</i> con entes públicos locales.</p> <p>El sistema infraestructural podrá concernir no sólo a la dotación de calles que faciliten la comunicación con pequeños centros urbanos y con las capitales regionales, sino también todas las obras de ingeniería agraria que son necesarias para elevar la productividad (viabilidad rural, construcciones rurales, construcciones hidráulicas, sistemas de depuración, etc.).</p>
3	<p>SISTEMA DE POST-COSECHA Unida a la infraestructura está la organización de un adecuado sistema de post-cosecha que permita vender el producto en el curso del año y no sólo después de la cosecha. En tal sentido son preferibles las constituciones de asociaciones o cooperativas de pequeños productores existentes para este fin, estructurando, de modo adecuado, la oferta y también la acción de marketing del producto.</p>
4	<p>FORMACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA El paso de la agricultura de subsistencia-tradicional a la agricultura comercial no puede ocurrir en ausencia de un adecuado sistema de formación de los campesinos, que les permita no sólo adquirir nuevos conocimientos en orden a nuevas modalidades de producción, sino también en relación con aspectos contables y administrativos que son de particular importancia. Con respecto a esto es necesaria una actividad de asistencia técnica que siga todo el ciclo de la actividad productiva. Desde el punto de vista del sector público se deben individualizar adecuados <i>partnership</i> con sectores privados (entes de formación, institutos agrarios, universidades, organizaciones no gubernativas sean locales o nacionales) que puedan facilitar la implementación de tales aspectos.</p>
5	<p>INVESTIGACIÓN TECNOLÓGICA APLICADA A LA AGRICULTURA El desarrollo agrario no se puede realizar con la aplicación de técnicas de producción tradicional. Debe existir una adecuada actividad de investigación e innovación en orden a los muchos <i>input</i> de producción, así como de las técnicas de producción. El estado debe facilitar el desarrollo de la investigación aplicada, en el ámbito de <i>partnership</i> público-privado, generando enlaces con instituciones internacionales.</p>
6	<p>MERCADO DEL CRÉDITO Uno de los aspectos característicos de la agricultura de subsistencia-tradicional es la limitada dotación de crédito y la dificultad de acceder al mercado formal. El sistema público debería reformar la normativa bancaria para que se realicen actividades de microcrédito y microfinanza, facilitarlas bajo un perfil fiscal con incentivos y adecuado cuerpo normativo.</p>
7	<p>REGLAMENTACIÓN La reglamentación del sistema económico se vuelve un requisito previo para el inicio de un proceso estructurado de desarrollo agrícola. Un tema de particular relevancia, a tal respecto, es la normativa de la propiedad, que en algunas realidades requiere de una particular atención en términos de reforma.</p>
8	<p>CAPITAL SOCIAL Y REDES SOCIALES En un mundo progresivamente globalizado, el pequeño campesino tiene que encontrar formas de asociación que le permitan enfrentar la competencia nacional e internacional. El estado debería valorar adecuadamente no sólo el valor económico que tales redes de colaboración determinan, sino también su utilidad social.</p>

Fuente: Elaboración propia.

La economía rural

Puede ser considerada como el avance económico hacia un sistema local integrado, que se encuentra en condiciones de ofrecer oportunidades de ingreso o empleo a la población local.

El tema de la ruralidad puede diferenciarse, según se consideren los países industrializados o los países con economías pobres. En los primeros la ruralidad nace en los años '60 - '70 como resultado de dos tendencias opuestas:

- de una parte, el desarrollo agrícola señala el logro de un punto límite, en la realización de producciones poco remunerativas y con la acumulación de excedentes;
- de la otra, el desarrollo industrial, en ámbito urbano o periurbano, tiende a difundirse progresivamente en el territorio, encaminando nuevas economías locales (12, 28).

En relación con los países en vías de desarrollo (PVD) pueden evidenciarse, y diferenciarse, una ruralidad histórica y una nueva ruralidad.

La ruralidad histórica en los países en vías de desarrollo

La economía rural nace en los países de economías pobres como contraposición al modelo de desarrollo urbano de los años '50 -en el cual se investigó el desarrollo económico bajo la forma de crecimiento industrial, sin considerar adecuadamente las oportunidades y potencialidades ofrecidas por el sector primario- y al modelo de desarrollo agrícola de los años '60, que facilitó la constitución de empresas de grandes dimensiones, fuertemente mecanizadas que determinaron una posterior emigración de la población hacia los ámbitos urbanos (8, 35).

En relación con la ruralidad histórica se pueden distinguir dos posturas diferentes, expresiones de distintas escuelas de pensamiento:

- La atención a la demanda y, por lo tanto, a la promoción de modelos de desarrollo rural integrado (IRDP, por su sigla en inglés) que se basan en el pensamiento de la escuela basic needs de Streeten (34), imitando un modelo urbano de suministro de servicios en el ámbito rural.
- La atención a la oferta, o bien la coexistencia de la agricultura e industria y diversificación de las actividades productivas a nivel local, según el aporte de Mellor (27).

En relación con el primer criterio hay que destacar cómo los modelos de desarrollo rural integrado fueron fuertemente criticados en los años '80 por su complejidad y por las dificultades que surgieron en su gestión⁽³⁾.

De todas formas es oportuno evidenciar el concepto de ruralidad que está implícito, o bien *"poner juntos componentes que no parecieran estar relacionados, cada uno de los cuales busca resolver un aspecto del subdesarrollo rural"* (23).

(3) Para muchos sostenedores del desarrollo agrícola, la necesidad de integrar componentes así diferenciados en un único proyecto fue considerado riesgoso, si no imposible. Para Lacroix (23) esto podía ser explicado por la incapacidad, de parte de los opositores, de distinguir entre los conceptos de desarrollo agrícola y desarrollo rural.

La atención al suministro de servicios y a la construcción de infraestructuras sociales nacía de consideraciones de diverso carácter, a saber:

- a) Económicas, o bien al acceso a mejores niveles de educación y salud, por los que se podían elevar las capacidades productivas de la población rural así como su capacidad innovativa.
- b) Éticas, o bien si los servicios sociales eran aprovechados por parte de la población pobre urbana, lo mismo debía suceder con la población indigente en el ámbito rural.

Respecto de la segunda visión (atención a la oferta), el desarrollo agrícola ha sido reexaminado en la obra de Mellor (27), en la que se evidencian diversas funciones que el sector primario puede asumir en un proceso de crecimiento conducente a la transición económica.

Específicamente se subraya la capacidad de integración local, o sea una visión territorial circunscrita, sean actividades agrícolas o de manufactura, preconizando el más moderno concepto de las actividades no agrícolas en el ámbito rural (Rural no Farm Activities - RNFA-s) (32).

Esta visión asume el concepto de una ruralidad estimulada por la producción diferenciada de bienes intercambiados en el ámbito local, que determina una progresiva acumulación de capital y, por lo tanto, ulteriores posibilidades de inversión, siempre vueltas al ámbito local.

El desarrollo agrario de los PVD, por lo tanto, se podría consolidar gracias a esta forma de ruralidad, que en los años '80 asumió la dimensión de transformación de productos agrícolas en el ámbito local. Es importante resaltar que la experiencia, aunque estimulante, ha sido limitada por las políticas gubernativas de desarrollo del sector primario, más inclinadas hacia una idea de incremento del producto agrícola que hacia la diferenciación y transformación de la producción.

Es oportuno notar, en relación con los PVD, que las actividades no agrícolas, desarrolladas en un ámbito rural, se distinguen de las pequeñas actividades de artesanía realizadas en la economía de subsistencia, o bien, actividades ocasionales de integración de ingreso local.

El desarrollo rural prevé el asentamiento estable de pequeñas industrias unidas al sector primario y situadas a nivel local. El aspecto profesional es preeminente en el análisis del desarrollo rural de los PVD, para evitar la migración del pequeño productor, del arrendatario y del jornalero en busca de trabajo y renta en otros sectores, situados en el ámbito urbano, y en fase de expansión. Esta situación respondería a un modelo de desarrollo alternativo que se establece en el territorio extraurbano, y que no evita el despojamiento progresivo del capital humano.

Las políticas que fueron ideadas para encaminar la ruralidad histórica son enumeradas sintéticamente en la tabla 3 (pág. 94).

Tabla 3. Objetivos de las políticas del desarrollo rural en los PVD.**Table 3.** Goals of rural development policy in Developing Countries.

Producción agrícola	<p>CRÉDITO AGRÍCOLA Cualquier actividad de desarrollo del sector primario requiere la disponibilidad de capital inicial que permita el despegue de actividades de producción y eventualmente su ampliación y diversificación. El acceso al mercado del crédito es un aspecto de urgente importancia en el contexto de los países con una economía pobre. Al respecto tendrán que existir condiciones contractuales que sean compatibles con la actividad de producción agrícola, para que se pueda prescindir de la modalidad de financiación informal, sin tutela jurídica y con costos de financiación particularmente onerosos.</p>
	<p>SUMINISTROS DE INPUT El capital conseguido a través del crédito permite la adquisición de los <i>input</i> de producción para una mayor productividad con respecto a aquellos empleados en el ámbito de técnicas de producción tradicional. Tales <i>input</i> elevan el ingreso empresarial y permiten la acumulación de un superávit, el cual se reinvierte en el proceso productivo. A tal respecto es oportuno implementar una política que facilite el acceso a los <i>input</i> para la producción, con condiciones distintas según las múltiples categorías existentes en el sector primario.</p>
	<p>SERVICIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA El suministro de <i>input</i> amenaza ser ineficiente si no se encuentra respaldado por un servicio de asistencia técnica que tiene que ser promovido a nivel local por el sector público y con <i>partnership</i> a niveles privados. A través de tal servicio se deben solucionar tempestivamente las incertidumbres que puedan emerger en el proceso productivo mejorando los escenarios operativos de las empresas.</p>
	<p>ASISTENCIA EN EL MARKETING Como la producción está dirigida al mercado, la fase de venta tiene que ser valorizada adecuadamente. Para ello también puede contribuir el sector público, con políticas de promoción del territorio, financiando además las infraestructuras viales que faciliten la comercialización de los productos.</p>
Servicios sociales	<p>INSTRUCCIÓN El sistema de producción no puede ser adecuadamente encaminado en ausencia de un capital humano que se encuentre bien formado. La formación de capital humano facilita la adquisición de nuevos conocimientos y predispone hacia la adopción de innovaciones. La instrucción, además, reduce el sentido de marginalidad social de la población rural y refuerza el <i>empowerment</i> a nivel local.</p>
	<p>SALUD La sociedad rural no vive sólo en condiciones de marginalidad social, sino también con un limitado acceso a servicios de salud. Difundir tales servicios en el territorio significa mejorar la calidad de vida de la población rural además de performance laborales y por lo tanto capacidad de producir ingresos necesarios a la subsistencia. El servicio de salud se vuelve un servicio a favor de la economía local.</p>
Infraestructura	<p>CONSTRUCCIÓN DE CAMINOS Tanto el desarrollo de la producción agrícola como el suministro de servicios sociales pueden llevar a facilitar una adecuada inversión pública en la construcción de infraestructuras viales que faciliten la accesibilidad al mercado urbano y a otras realidades rurales. La intervención del sector público en tal contexto es necesaria.</p>
	<p>SISTEMAS DE IRRIGACIÓN El sistema de producción agrícola en el ámbito de una economía de mercado necesita una suficiente difusión de los sistemas de riego y de las obras de ingeniería hidráulica. Para alcanzar estos objetivos son necesarios sistemas de coordinación entre la planificación a nivel gubernativo de la política agrícola del país con las autoridades competentes a nivel local, previendo modalidades de gestión del recurso hídrico que satisfagan la demanda presente en el territorio.</p>
	<p>SISTEMAS DE ELECTRIFICACIÓN RURAL La electrificación de las áreas rurales es un tema de relevancia social -ya que mejora la calidad de vida de la población- y de carácter económico -en cuanto difunde en el territorio actividades económicas, no sólo ligadas al sector primario, sino también ligadas al secundario y terciario-. La electrificación es una condición relevante para la diversificación de la actividad económica en las áreas rurales.</p>
	<p>SISTEMAS DE AGUA POTABLE La disponibilidad de agua potable reduce el riesgo de morbilidad y por lo tanto contribuye a la disminución del gasto en salud. También debe añadirse la educación en mérito a un empleo correcto del recurso hídrico por parte de las familias.</p>
Diversificación de actividades de producción	<p>La promoción de la diversificación de las actividades de producción debe constituir uno de los objetivos principales de la política de desarrollo rural. Tal diversificación dependerá de las condiciones de partida del contexto de referencia. Si en el territorio está presente una economía de subsistencia se pueden potenciar las actividades de pequeña artesanía que pueden constituir una fuente de ingreso adicional a favor de la familia. Si en el territorio ya se encuentra una pujante economía agraria, entonces se podrá pensar en la constitución de pequeñas industrias de transformación que otorgarán valor agregado y cuyo producto principalmente será situado en el mercado urbano. En relación con tales aspectos es necesario el desarrollo de infraestructuras que faciliten el enlace con los mercados locales o regionales.</p>

Fuente: Elaboración propia.

La nueva ruralidad

Partiendo del análisis de los fracasos registrados para encaminar la ruralidad en los años '70 y considerando el debate desarrollado sobre el tema en los países industrializados y específicamente en Europa con la nueva Política Agrícola Comunitaria, emergen nuevas escuelas de pensamiento, sobre todo en el ámbito latinoamericano, que focalizan su atención sobre una nueva concepción de la ruralidad (9, 20).

La visión de lo rural de los años '70 pudo considerarse más una tentativa de innovación que una verdadera evolución en la política de desarrollo a favor de las áreas extraurbanas en los PVD. El tema del desarrollo agrario aún dominaba la escena a causa de las urgentes problemáticas agrícolas surgidas en el curso de los años '70 y '80, y en base al énfasis dado a los temas de seguridad alimentaria.

Con el progresivo proceso de globalización de la economía, también surge en los PVD la necesidad de reformular una política de desarrollo de las áreas rurales. Gómez (18), fijándose en el caso de Brasil, menciona los siguientes puntos críticos:

- a) el capitalismo ha revolucionado el mundo agrario y ha transformado sus aspectos más tradicionales, sobre todo en relaciones comerciales con terceros países;
- b) la sustitución parcial o total de las materias primas de origen agro-zootécnico con los productos químicos importados transforma el sistema de producción de la economía campesina;
- c) la reducción drástica de los trabajadores agrícolas, a causa de la mecanización, determina una progresiva emigración hacia el mundo urbano;
- d) la población rural tiende a imitar los estilos de vida del mundo urbano, no sólo a nivel nacional, sino también internacional.

Estos cambios empujan a las zonas rurales más marginadas de los PVD, aunque con modalidades distintas, a enfrentarse a un mundo que incita cada vez más hacia el cambio, solicitando el replanteamiento de la modalidad de producción y organización. Tal evolución no es solamente determinada por factores exógenos, sino también por factores endógenos que piden un cambio hacia modelos de vida mejores, en términos de acceso a los servicios públicos, oportunidades de trabajo e ingreso.

De aquí emerge la propuesta de parte de algunas instituciones en América Latina: FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), FIDA (Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola) y el World Bank, de reevaluar el desarrollo rural, poniendo particular énfasis en las unidades territoriales individuales y en las relaciones que se establecieron entre el mundo rural y el adyacente contexto urbano. Tales aspectos podrían invertir la dirección de la emigración hacia las ciudades, que -como se vio- no fue capaz de absorber la nueva fuerza de trabajo y tendió cada vez más a relegarla a ámbitos degradados y deshumanizados (favelas, villas, etc.) (2).

Se propone una visión territorial, focalizada en lo local, según una lógica de integración, o bien evidenciando *"las múltiples funciones que están conectadas con el desarrollo agrícola, el sector agroindustrial, la artesanía, los servicios, el turismo, la valorización de la cultura local, la biodiversidad, los recursos naturales. Todo esto necesita una visión integrada de la sociedad y de sus múltiples actividades y relaciones"* (18).

El desarrollo rural debe tener en cuenta las relaciones que se producen en el territorio, con una búsqueda contemporánea de múltiples objetivos, que se pueden llevar a cabo a nivel local o nacional; entre ellos Gómez recuerda: el desarrollo humano, la democracia, el crecimiento de una ciudadanía activa y participativa, el crecimiento económico con equidad, la sostenibilidad del proceso de desarrollo y el abandono de métodos asistencialistas, sin olvidar el crecimiento del capital social (19).

Los elementos que pueden componer el cuadro de esta nueva ruralidad se resumen en la tabla 4, que evidencia la tipología de actividades económicas referidas al ámbito rural, reproduciendo a una escala local la complejidad de un sistema económico integrado, el que puede servir de estímulo al desarrollo de otros territorios confinantes. En la tabla, además, son presentados los aspectos relativos para una necesaria evolución de la economía tradicional, basada en las relaciones parentales, hacia una economía comunitaria adecuadamente organizada en la cual se unen actividades económicas, que son generadoras de ingresos para la comunidad.

Tabla 4. Las características de la nueva ruralidad.

Table 4. Characteristics of the new rurality.

N.	Aspectos	La nueva ruralidad
1	Las actividades económicas que la componen	Producción agrícola, zootécnica, forestal, íctica, empleo de recursos naturales, artesanía de calidad, industrias pequeñas y medias, actividad productiva extra-agrícola, servicios (formación, salud, transporte, comercio), infraestructuras, instituciones, gestión territorial.
2	La comunidad y las organizaciones	<p>La nueva ruralidad reevalúa las relaciones parentales sobre las que se basó la previa economía de subsistencia, con el objetivo de encaminar relaciones comunitarias estables, que se desarrollen sobre una base territorial definida y posiblemente homogénea. Reforzar relaciones comunitarias significa pasar de lógicas jerárquicas, típicas de las sociedades tradicionales, a una sabia elección de líderes comunitarios que favorezcan la progresiva participación comunitaria y que representen los intereses colectivos, hasta llegar a expresiones democráticas basadas en la equidad.</p> <p>A tal respecto la organización de las comunidades resulta ser un factor de vital importancia. Poner atención en el capital social, sobre todo en contextos caracterizados por una fuerte marginalidad socio-económica, puede determinar un cambio radical de las condiciones de vida de la población. Evidentemente este proceso requiere de una actividad de soporte que incluya el financiamiento. A tal respecto las asociaciones de productores o las cooperativas de producción, transformación o comercialización del producto, pueden ser el elemento que facilite el acceso al mercado.</p>
3	Relación con lo urbano	<p>El desarrollo de la nueva ruralidad no tiene que ocurrir según la lógica de autarquía. La relación comercial con el mundo urbano sea éste a nivel local, nacional o internacional, tiene que ser utilizada y reforzada según un avance específico. En este sentido la previa vinculación de la economía tradicional con la economía urbana puede ser modificada en relación con diversos aspectos, o bien lo urbano se vuelve:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) mercado de venta de productos o servicios producidos en el ámbito rural; b) mercado de captación de los recursos financieros que pueden ser invertidos en el ámbito rural; c) centro en el cual se pueden irradiar los servicios públicos en el territorio; d) centro donde vienen democráticamente elaboradas instancias políticas. <p>La lógica de abajo consta en desarrollar pequeños centros urbanos que puedan ser conectores entre las instancias del mundo rural y la más vasta economía urbana, llegando a un desarrollo más homogéneo del territorio que de otro modo continuaría viendo la antigua división entre la gran ciudad y un mundo rural tradicional basado en economías de subsistencia-tradicional.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Franceschetti (13) y Gómez (19).

El aspecto formativo o de "animación social" es vital para crear aquellos valores comunes y compartidos que se transformarán en voluntad de innovación para el territorio. Finalmente se perfilan las relaciones entre la economía rural y la economía urbana, para determinar un desarrollo más equilibrado del territorio como un todo y, por lo tanto, entre sus partes (sectores urbano y rural). La atención hacia las áreas rurales en los PVD es de hecho, actualmente, focalizada en estos dos aspectos:

- a) El desarrollo de las rural *no farm activites or economy* (la literatura al respecto es vasta).
- b) El análisis de las relaciones rurales-urbanas.

Con referencia al primer aspecto, la atención se centra en todas aquellas actividades que crean ocupación (en la forma del autoempleo o del trabajo dependiente), que se desarrollan en el ámbito rural extra-agrícola. Para que un residente del territorio rural sea estimulado a emprender actividades no agrícolas, tiene que ser incentivado adecuadamente (los ingresos de tales actividades tienen que ser superiores a aquellos percibidos de la agricultura, y el riesgo debe ser valorado adecuadamente); además, el desarrollo de tal actividad requiere una formación y/o capacitación. A tal respecto, tanto Reardon *et al.* (32) como la FAO (7)⁽⁴⁾ y World Bank (37) evidencian la presencia de significativos pull and push factor que empujan hacia la realización de RNFA. En relación con la primera categoría, el factor de empuje es representado, evidentemente, por una mayor renta que puede ser obtenida de un sector económico no agrícola mientras que en la segunda categoría los factores de salida del mundo agrícola tradicional pueden ser:

- a) Producción insuficiente, a causa de factores exógenos temporales o dificultades estructurales con consecuencias a largo plazo.
- b) Inseguridad en la venta de productos agrícolas, variabilidad de los precios y limitada dotación de crédito.
- c) Riesgo en el ejercicio de la actividad agrícola que induce a la diversificación.

La voluntad de encaminar una actividad no agrícola está en todo caso sometida a muchos elementos, entre los cuales se señalan la mayor o menor riqueza de la familia y, por lo tanto, su mayor o menor disponibilidad a la diversificación de las actividades productivas (en el caso de ser necesario adquirir *input* de producción relativamente costosos).

En todo caso se constata que también las familias rurales más pobres tienden, naturalmente, a la diversificación de las actividades, utilizando factores de producción poco costosos y fácilmente accesibles a nivel local, realizando una actividad específica de producción y desarrollando tales actividades en la temporada agrícola muerta. Esta diversificación reduce el riesgo ligado a la mala cosecha, permitiendo integrar otras fuentes de ingresos a las tradicionales. Bajo este aspecto, para facilitar el inicio de tales actividades, será en todo caso oportuno dar vida a formas de coordinación entre familias campesinas que les permitan adquirir los *input* necesarios para la realización de RNFA a precios competitivos con respecto a los que lograrían conseguir

(4) http://www.fao.org/es/ESA/riga/english/index_en.htm

individualmente. El factor organizativo resulta de fundamental importancia y puede crear valiosas dinámicas de desarrollo local, si es adecuadamente dirigido.

Un último elemento que tiene que ser considerado son las condiciones agroclimáticas: en tierras con elevado potencial es probable una mayor propensión de las familias a desarrollar como principal actividad la producción agrícola, dejándoles a los RNFA un papel marginal. Sucede lo contrario en la tierra de bajo potencial, donde la producción agrícola se ve limitada justamente por factores agro-climáticos, y el núcleo familiar será principalmente propenso a la diversificación.

Otros factores que pueden estimular los RNFA se evidencian en los proyectos de cooperación al desarrollo en ámbito rural, que pueden encaminar, además del tradicional aumento de la productividad de la empresa agrícola, una mayor intensificación del *no farm sector*.

Una buena relación entre el sector agrícola y sectores extra agrícolas se logra con uniones abarcativas generadas por el sector agrícola. A nivel superior las uniones constan de inversiones que puedan elevar la productividad de la empresa agrícola, en el suministro de *input* o de servicios. En cambio, las uniones inferiores conceden la capacidad de encaminar la transformación agroindustrial o distribución del producto (comercialización). Los linkages precedentemente mencionados son de tipo directo, pero pueden ser integrados con uniones indirectas; la hipótesis es que el ingreso realizado en uno de los dos sectores sea gastado en el otro (por ejemplo el salario *no farm* empleado para la adquisición de productos comestibles), o bien en el caso de productos realizados en un sector que sean invertidos en el otro.

El inicio de actividades no agrícolas resulta fuertemente dependiente de las condiciones iniciales existentes en la agricultura del territorio. Por lo tanto, las estrategias serán diferentes en función de las condiciones iniciales del sector primario. La FAO distingue al respecto tres posibles situaciones que son resumidas en la tabla 5 (pág. 99).

Evidentemente, un recorrido de esta naturaleza puede constituir una propuesta innovadora con respecto a procesos exclusivamente focalizados en el desarrollo agrícola de los PVD, que en el actual contexto internacional podría registrar elementos de riesgo debido a la dificultad propia de muchas áreas rurales de PVD en relacionarse con la competencia internacional.

La hipótesis a poner en marcha en una economía local integrada, que pasa de condiciones de autosubsistencia a la autosuficiencia (24), debe reforzar el tejido económico local en relación con los mercados urbanos. Evidentemente una propuesta similar puede presentar luces y sombras, si se piensa por ejemplo en el contexto asiático -especialmente hindú y chino- donde el desarrollo de actividades manufactureras rurales, sustentadas con capitales urbanos, ha incentivado la precariedad de los trabajadores rurales (7).

Tabla 5. El desarrollo de las RNFA.**Table 5.** The RNFA evolution.

N.	Tipologías presentadas en una economía rural	Ejemplo
1ª Fase	<p>El <i>no-farm sector</i> tiene una fuerte unión ya sea en términos de producción como de gasto con la agricultura, sector en el que una parte dominante de la población rural activa se encuentra empleada.</p> <p>Tales actividades, sustancialmente localizadas en lo rural, tienen uniones cuanto menos débiles con el mundo urbano.</p> <p>Se utilizan a menudo tecnologías tradicionales, intensivas de trabajo, y los productos de la faena, usualmente son vendidos en el mercado local.</p> <p>La búsqueda de empleo en el sector no agrícola está estrechamente ligada a la baja productividad de la agricultura de semi-subsistencia que no genera un ingreso suficiente. La ocupación en el sector es estacional y local.</p>	África y Asia del sur
2ª Fase	<p>En esta fase pueden existir situaciones fuertemente diferenciadas. El sector no agrícola se une con la agricultura pero también con otros sectores que están separados de ella (Ej. actividades turístico-recreativas o actividad de tutela y conservación de los bienes ambientales).</p> <p>La población rural que depende de actividades agrícolas empieza progresivamente a disminuir.</p> <p>Hay una mayor atención a los cambios rural-urbanos que estimulan el desarrollo de la ocupación rural.</p> <p>Las empresas rurales se fortalecen ya sea gracias a inversiones endógenas como exógenas (procedentes de las áreas urbanas), que son en esta fase todavía <i>labour intensive</i>. En las áreas de mayor potencial, la agroindustria se consolida y se desarrolla una agricultura comercial.</p>	América Latina
3ª Fase	<p>Se intensifica posteriormente la diferenciación entre la primera y la segunda fase. Las relaciones económicas rurales-urbanas favorecen el desarrollo de la economía rural. Los productos vienen cada vez más comercializados en el ámbito urbano y por lo tanto se fortalecen las relaciones con la economía urbana.</p> <p>Aumentan las posibilidades de empleo rural en ámbitos alejados del sector primario en actividad siempre con más <i>capital intensive</i>. La agroindustria está muy desarrollada tal como la agricultura comercial y dirigida tanto al mercado doméstico como a la exportación.</p>	Asia del este

Fuente: Elaboración propia con información de la FAO (7), de Reardon *et al.* (32) ⁽⁵⁾ y de World Bank (37).

Otro aspecto que es reevaluado en la nueva ruralidad está representado por una modalidad diferente de concebir las relaciones rurales-urbanas. Los modelos de los años '50 pueden ser adscritos a la casuística del modelo "centro-periferia" o bien a la polarización espacial, entendiendo con esto que en los PVD se ha asistido a una concentración de la riqueza en la mayoría de las áreas urbanas en detrimento del desarrollo de las áreas rurales que han reducido las propias potencialidades. Esta categoría conceptual ha sido aplicada igualmente a las relaciones Norte-Sur del mundo, en las cuales al mundo occidental urbanizado se contraponen un Sur rural que es empobrecido progresivamente por el desarrollo económico del Norte.

(5) Es significativa la aseveración de Reardon *et al.* (32) cuando afirma: "It will be crucial for RNF economy to remove the strong agricultural bias that characterizes rural development policies, and adopt a position of promoting land-use development and rural economy as a whole. There are no reasons that currently justify exclusive reliance on agricultural development to improve the quality of life in rural areas or to seek to overcome rural poverty. Furthermore, agricultural development itself necessarily requires growth in manufactures and services. In vast rural regions, betting solely and predominantly on agricultural development means condemning them to conditions of endemic poverty, marginalization, and stagnation."

Según los partidarios de teorías vinculadas con la promoción de la urbanización, el empobrecimiento de las áreas rurales sería sólo transitorio y en el largo plazo se deberían beneficiar de un mayor nivel de riqueza. Este aspecto no se ha verificado nunca automáticamente, salvo que exista una específica intervención gubernativa.

La nueva vanguardia entre los planificadores del territorio propuso inducir la urbanización de la periferia o bien el "*growth centre approach to regional development*" (15, 16). También en este caso se promovió un proceso de urbanización distribuido en el territorio que lograría en las áreas rurales un papel limitado en el proceso de crecimiento. Simplificando, la urbanización habría engendrado por sí misma las semillas del desarrollo del crecimiento de las áreas rurales.

Estas posturas fueron fuertemente criticadas en los años '70: Lipton (25) sostenía que las ciudades eran la causa más que la solución a los problemas en el ámbito rural⁽⁶⁾.

La colaboración entre élites urbanas y rurales facilitaba, según el autor, el traslado del superávit realizado en las áreas rurales hacia las áreas urbanas, incrementando la pobreza en el ámbito rural.

Tales observaciones fueron avaladas igualmente por Chambers (4), quien observó cómo la planificación para el desarrollo podría favorecer, por una vasta gama de motivos, a las áreas urbanas antes que a las rurales.

Tales críticas dividieron a los planificadores del desarrollo en pro-urbanos y anti-urbanos. Los primeros sustentaron el desarrollo del mundo urbano en el contexto rural, a través de nudos urbanos que fueran conectados con eficientes sistemas de transporte. Los segundos sostuvieron que el crecimiento de las áreas rurales tenía que partir del nivel de aldea/pueblo, mediante el mejoramiento de las capacidades productivas. Unos han insertado los programas de desarrollo rural integrado en este ámbito, aunque es oportuno notar que tales programas, aunque dirigidos al desarrollo de la ruralidad, incluían aspectos relevantes de la organización típica del mundo urbano.

Por lo tanto, resulta evidente que la economía del desarrollo haya puesto mucha atención en el tema urbano o rural⁽⁷⁾, concediendo poco relieve a las posibles interacciones de los dos sistemas (36).

(6) El prejuicio a favor de las áreas urbanas consistió, según Lipton (25), en: a) el clima hostil de los *policy makers* hacia las áreas rurales en el curso de los años '50 -'60; b) la agricultura campesina fue limitada a pequeñas superficies, con limitados *input* de producción y con una escasa productividad por hectárea o por empleado; c) la visión del campesino, como un sujeto naturalmente volcado a la tradición y a la conservación. La agricultura fue, por lo tanto, un sector subordinado a la economía urbana, descuidada por los planificadores a excepción del sistema fiscal.

(7) Por lo general, en los datos censales, la población se localiza en dos categorías, urbana y rural, según su residencia en asentamientos (constituidos por un conjunto de empresas agrícolas y/o casas, separadas por tierra de uso agrícola, prados, bosques o pastizales), que se encuentren sobre o debajo de una dimensión demográfica predefinida (umbral). Además, a menudo se considera que la población rural tiene como actividad principal el trabajo agrícola, mientras la población que vive en ámbito urbano trabaja en actividades industriales o de servicios.

La realidad resulta mucho más compleja con respecto a la histórica dicotomía, la cual más allá de estar originada en parámetros censales y administrativas⁽⁸⁾, influyó significativamente las teorías y los modelos de planificación territorial.

Con anterioridad se ha presentado el papel atribuido en los años '50 a los procesos de urbanización en tanto promotores en el mediano-largo plazo del desarrollo económico, como el caso del modelo de Lewis que previó el traslado de la fuerza trabajo rural subempleada hacia el más moderno sector industrial, para acelerar el proceso de crecimiento económico.

Este modelo ha determinado un crecimiento desequilibrado de las ciudades, incapaz de absorber la creciente mano de obra urbana. La migración rural-urbana, incentivada por el modelo, sólo permitió la inserción laboral de estos emigrantes en actividades de servicio de baja productividad -a menudo en el sector informal- antes que un empleo en el sector industrial de mayor productividad. Los efectos del modelo, analizados desde el punto de vista del perfil del crecimiento económico o de la distribución espacial del mismo, no ha tenido resultados, en cuanto se ha registrado un incremento de la pobreza en el ámbito rural, también determinada por el empobrecimiento del capital humano.

Con el objetivo de encaminar una política adecuada de desarrollo rural, que tenga en consideración el papel de las RNFA y la relación rural-urbana, se deberían considerar los objetivos políticos que se exponen en la tabla 6 (pág. 102).

Una programación económica funcional a tales objetivos políticos promueve una economía territorial donde el carácter sectorial (agricultura, industria, servicios) se integra en el territorio, prescindiendo de las antiguas particiones (dicotomía rural-urbana). En ella la agricultura mantiene una lógica de multifuncionalidad, previendo una diferenciación de los bienes y los servicios ofrecidos, orientándose cada vez más hacia producciones inmateriales con un elevado valor agregado, con respecto a las producciones tradicionales o ligadas al desarrollo agrícola que, en la competencia internacional, tienen precios poco rentables.

(8) Existen variadas diferencias según los países. La definición del valor umbral utilizado para distinguir la población rural de aquella urbana, por ejemplo, corresponde a 5.000 personas en India, 2.500 personas en México, 10.000 personas en Nigeria. También existen naciones que basan la distinción en criterios administrativos, infraestructurales y económicos, como por ejemplo Brasil. En Filipinas, un centro urbano es definido en las estadísticas nacionales como aquel asentamiento que además de tener una densidad de al menos 500 personas por km² tiene los siguientes elementos infraestructurales: a) un sistema vial geométricamente definido (calles paralelas o calles en ángulo recto); b) al menos seis establecimientos comerciales, manufactureros o similares; c) al menos tres de los siguientes elementos: una plaza pública, una iglesia o una capilla, un parque público, un cementerio, un mercado que se desarrolle al menos semanalmente, otros edificios públicos como una escuela, un hospital o una biblioteca. Si se analiza desde el punto de vista del valor umbral, se aprecia que mientras más bajo sea este parámetro mucho menor será la cuota de personas definidas rurales, e igualmente mayor será la cuota de la población urbana. Esto evidencia la dificultad de hacer comparaciones entre países diferentes o entre regiones geográficas. Por ejemplo, usualmente China e India son definidas en la literatura científica o en los panoramas estadísticos con una cuota preponderante de población rural (2/3 de la población total). Pero si estos dos países utilizaran los valores umbrales vigentes en Europa o América Latina, tendrían una menor cuota de población rural y proporcionalmente crecería su nivel de urbanización (35).

Tabla 6. Los objetivos para promover una política de desarrollo territorial en los PVD.
Table 6. The goals to promote a land development policy in Developing Countries.

N.	Objetivos políticos
1	<p>INCENTIVOS Y DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES El desarrollo del <i>Rural Non Farm Sector</i> (RNFS) tiene que ser realizado por un sistema adecuado de incentivos dirigidos al desarrollo de los recursos locales, culturales, humanos, profesionales, proyectivos, etc. A menudo se piensa que el motor de desarrollo de las RNFS proviene de inversiones externas urbanas. En cambio, el objetivo es desarrollar los capitales <i>in loco</i>, especialmente recursos humanos e institucionales de modo que éstos puedan encaminar localmente actividades de producción en los sectores secundario y terciario.</p>
2	<p>DESARROLLO RURAL Se tiene que reducir la atención a políticas que tienen una fuerte dirección hacia el sector urbano y hacia la productividad agrícola, e incentivar en cambio el desarrollo rural. Esto significa volcar el tradicional paradigma de la contraposición rural-urbana hacia una mayor integración económica del territorio.</p>
3	<p>PROGRAMACIÓN DIFERENCIADA POR ÁREAS HOMOGÉNEAS Deben ser realizados programas distintos para el desarrollo de áreas rurales más ricas y más pobres. En las primeras se debe reforzar el atractivo, a través de infraestructuras (calles, electrificación, telecomunicaciones, riego) junto con las capacidades locales. En las segundas se tiene que poner atención en aquellos proyectos de desarrollo que tratan de determinar el paso de la economía de subsistencia (también por las RNFS), a una economía principalmente ligada al mercado, para evitar el estancamiento del área.</p>
4	<p>REFORZAMIENTO DE LAS AUTORIDADES LOCALES Los gobiernos locales que ejercitan importantes funciones en relación con el <i>non farm sector</i> tienen que encaminar políticas que incentiven el desarrollo del sector rural (planificación territorial, programas de formación al trabajo, concursos de inversiones en infraestructuras públicas, creación de incentivos fiscales para el establecimiento de dichas actividades). A tal respecto, es en todo caso necesaria una política de descentralización de las competencias del nivel central al local, de modo de reforzar la capacidad política y de programación local, favoreciendo además procesos de participación e implicación de la población en la definición de los objetivos. Los lazos con organizaciones no gubernativas y con organismos de cooperación descentrada que tienen una significativa experiencia a tal respecto pueden ser un importante factor de éxito.</p>
5	<p>DESARROLLO TECNOLÓGICO La expansión de la agricultura también se realiza por el crecimiento del sector secundario y terciario que presenta lazos con ésta. A nivel gubernativo tienen que ser propiciadas políticas de desarrollo tecnológico (investigación, asistencia técnica, traslados de tecnologías) que se combinen con la construcción de capacidades y la formación de recursos humanos.</p>
6	<p>INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO El desarrollo rural puede ser considerado bajo un perfil político como "la tierra de nadie". Mientras para el desarrollo industrial, de servicios y de obras públicas existen ministerios -para el desarrollo agrícola existe el ministerio de la agricultura- para el desarrollo rural falta una contraparte política claramente definida. Por ello es necesario una actividad de concertación entre los diversos ministerios y la constitución de departamentos específicos dentro del ministerio de la agricultura que trabajen para la promoción del mismo.</p>
7	<p>FORMACIÓN E INFRAESTRUCTURAS La formación y la dotación de infraestructuras rurales han sido identificadas comúnmente como los mayores factores de éxito de la ruralidad. Muchos programas de capacitación, en ámbito rural, tienden a la formación de especialistas que sabrán administrar el desarrollo agrícola pero no el desarrollo rural. Tal como las infraestructuras han estado, muy a menudo, concebidas como un sistema de enlace entre el mundo urbano y el rural, pero sólo como un tránsito de productos agrícolas hacia la ciudad y viceversa, sin pensar que sobre aquellas mismas calles se pueden realizar también otros tipos de intercambio (por ejemplo el turismo rural) y con la consecuente necesidad de integrar el sistema infraestructural a tales fines.</p>
8	<p>MUJERES RURALES Los programas de desarrollo rural tienen que tener en consideración el papel de las mujeres en el entorno rural; por ende, los programas de formación, de financiación, de construcción de capacidades locales, tienen que valorar adecuadamente a la mujer cuyo rol es de vital importancia, especialmente en aquellas zonas donde el proceso de emigración ha empobrecido progresivamente las áreas rurales de sus integrantes masculinos ya que éstos encontraron mejores ocupaciones en el ámbito urbano.</p>
9	<p>COORDINACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL La financiación de programas o proyectos de cooperación tendrá que considerar los aspectos anteriormente nombrados, favoreciendo la economía rural y la agraria. Además tendrán que estar particularmente atentos a ofrecer opciones distintas para los diferentes sujetos que existen en el ámbito rural. A tal respecto, se tienen que encontrar recursos adicionales que sean focalizadas para el desarrollo rural y que sigan en todo caso sustentando el desarrollo agrícola.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Douglass (6), García Ramón (17), Reardon *et al.* (32) y Manzanal *et al.* (26).

El aspecto territorial se identifica en la nueva relación entorno urbano y rural, entendido en la lógica de desarrollo equilibrado del territorio en su complejidad. Sin embargo, tal aspecto permite valorizar las peculiaridades del territorio y considerar al mismo en sus características específicas que, a su vez, determinan su valor económico respecto de otras situaciones circundantes. Tal aspecto es de particular importancia en un sistema económico mundial progresivamente globalizado, ya que permite desarrollar la competitividad territorial y, por lo tanto, del grupo social geográficamente definido (33).

La economía territorial

A partir de los años '80, de parte de los economistas agrarios que se interesaron en los enfoques de programación a una escala macro territorial, se demostró la necesidad de realizar obras en el territorio agrícola (unificaciones empresariales, obras de saneamiento, intervenciones hidráulicas, etc.) con el fin de exaltar la función económico-productiva. Estas políticas, casi siempre con financiamiento público, fueron predominantemente para empresarios agrícolas.

En los últimos 20 años se ha llegado a una definición más clara de lo rural y de ruralidad, a causa del descubrimiento de la existencia de externalidades positivas en el territorio agrícola, sede de bienes materiales (vegetación, fauna, agua, actividades económicas, estructuras, etc.) e inmateriales (paisaje, historia, etc.). Tal situación concurre a proveer un flujo de servicios tangibles e intangibles en respuesta a una creciente demanda de parte de la colectividad; dicho aspecto ha llevado a trascender una visión sectorial hacia una visión cuyo objetivo de acción es el territorio en su conjunto, y no solamente el territorio agrícola.

Esta adquisición de externalidades también es consecuencia de una nueva conciencia de la multifuncionalidad del sector primario a favor de todo el sistema social y económico (conservación de un sistema territorial flexible y reversible, mantenimiento de la calidad del entorno en sus aspectos paisajísticos y naturalísticos, etc.), en un contexto donde demanda y oferta, respecto de los recursos territoriales, pueden encontrar un adecuado y armonioso equilibrio. En otras palabras, el interés hacia la tutela y valorización del territorio, agrícola o no agrícola, debe ser concebido a favor de las necesidades humanas totales y, por lo tanto, es de interés para la sociedad en su totalidad. La situación actual tiende cada vez más a hacer frente a variadas demandas de uso (en predominio de origen urbano como la tutela de los manantiales vírgenes, el recreo, la diversión y el tiempo libre, etc.), que se localizan en las áreas extra urbanas; éstas están racionalmente colocadas y armonizadas en el territorio en relación con las características y potencialidades del mismo⁽⁹⁾ (10).

Hoy ya se registran fuertes compenetraciones de los dos hábitats. En varios lugares de Europa se hace referencia al concepto de ciudad difusa, del campo en la ciudad, etc. (14). La integración se va internacionalizando cada vez más, sea sobre el plano físico (por ejemplo, la contaminación de una ciudad o un país repercute sobre

(9) La situación de las zonas periurbanas escapan a esta positiva visión y a la racional planificación.

otros) como en el plano económico (por ejemplo, factores político-monetarios que tienen inmediatas y pesadas repercusiones sobre las importaciones/exportaciones de terceros países). Por lo tanto, es posible decir que el confín entre economía y política agrícola, con las economías y políticas extra agrícolas, es cada vez menos perceptible y la economía agraria se integra en un conjunto único con la economía rural y la economía urbana. Este estado de pérdida de "identidad" económica representa un "estado maduro" debido al progreso económico que lleva a lo que se denomina economía territorial⁽¹⁰⁾ (1) .

La tabla 7 evidencia estas evoluciones, desde el paso de un estado inicial a uno más desarrollado; tales evoluciones se presentan en cinco diferentes aspectos característicos.

Tabla 7. Diferentes connotaciones territoriales.

Table 7. Different land relationship.

Aspectos característicos	Connotación agraria	Connotación rural	Connotación territorial
Actividades económicas	Actividades agrícolas en ámbito rural (Rural Farm Activities RFAs).	Actividades agrícolas en el ámbito rural y actividades no agrícolas, en áreas rurales (Rural Farm Activities RFAs + Rural Non Farm Activities RNFAs).	(RFAs + RNFAs + servicios ambientales + calidad ambiental).
Relación urbano-rural	Total distinción entre lo urbano y lo rural. Lo urbano es entendido como el lugar de la producción industrial y lo rural como el lugar de producción agrícola.	La distinción entre lo urbano y lo rural comienza a perder significado en cuanto la industria penetra en el contexto rural.	La distinción entre lo urbano y lo rural se vuelve ficticia, seguida de la compenetración de lo rural en lo urbano y viceversa.
Incidencia del sector agrícola	La agricultura produce a gran escala bienes para uso alimentario de gran escala, o insumos para la industria alimentaria colocada en el ámbito urbano.	La agricultura produce bienes de uso alimentario y materias primas para la industria local.	La agricultura reduce la tradicional función de producción de bienes a favor del suministro de servicios, sobre todo de carácter ambiental.
Apertura de los mercados	Se desarrollan relaciones comerciales locales, regionales, nacionales e internacionales relativas sólo a los productos agrícolas.	Mantiene un fuerte carácter local, pero permanece abierto hacia mercados que integran el local.	La apertura económica es en todos los niveles (regional, nacional, internacional) y sobre una amplia gama de bienes y/o servicios.
Ambiente	Limitada atención a la problemática ambiental. El ambiente es visto como un recurso para aprovechar.	Emerge el tema <i>ambiente</i> , sobre todo después de la crisis ambiental generada del desarrollo agrícola.	El tema ambiental asume una posición relevante. La tutela y valorización ambiental de costo social puede pasar a ser un recurso para la colectividad.

Fuente: Elaboración propia.

(10) La economía territorial es considerada como una disciplina específica de la ciencia económica, aunque con un contenido ligeramente desenfocado. Con referencia a la tradición económica anglosajona hay muchos ámbitos disciplinares que pueden referirse a las *Territorial Economics*, *Regional Economics* y *Land Economics*. Esta última a su vez comprende: a) *Real Verano Business*; b) *Valuation of Real Verano*; c) *Common Land*; d) *Conservation of Natural Resources*; e) *Urban Land Economics*; f) *Energy Policy*.

Es evidente que este proceso adquiere una especificidad y peculiaridad según el contexto analizado. Las referencias presentadas en la tabla para la connotación agraria, rural y la hipotetizada connotación territorial asumen, en los contextos geopolíticos de referencia, situaciones y dimensiones distintas y son dependientes de variables algunas veces similares y otras distintas (especialmente en relación con las variables externas).

Esta evolución puede verse como un pasaje de mejoramiento para un desarrollo de las comunidades agrícolas que, tanto en el mundo occidental como en los países en desarrollo, en la mayoría de los casos se han encontrado en condiciones de bajos ingresos y, en el caso de los PVD, muchas veces como origen de la pobreza (3). También es necesario subrayar que el recorrido de algunas regiones occidentales (por ejemplo el caso del Veneto) fue propiamente el que aquí se señala y en períodos relativamente breves logró frutos interesantes en crecimiento económico y social, y no sólo de grupos, sino también a niveles individuales⁽¹¹⁾.

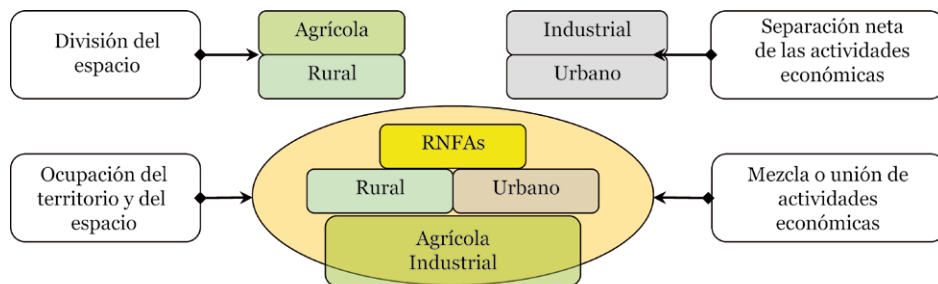
CONCLUSIONES

Si este proceso evolutivo tuvo éxito en los territorios marginales de Europa y en general en el mundo occidental, ¿podría constituir un razonable paradigma de referencia para su transmisibilidad en contextos del sur del mundo? ¿Con cuáles supuestos se podría pensar en conseguir resultados significativos? ¿Qué políticas orientadas a un desarrollo integrado pueden hacer referencia en los PVD?

La economía rural, en este renovado contexto cultural, puede volverse un instrumento de promoción y desarrollo del territorio. Ella puede ser el fruto de una economía agraria madura, pero también puede ser el instrumento para dirigir el desarrollo agrícola. Tal proceso requiere necesariamente del enlace con el mundo urbano, mercado de salida de una creciente producción rural en el intercambio continuo de bienes materiales e inmateriales, determinando un posible crecimiento equilibrado de todo el territorio.

Lo rural se confunde con lo urbano y la separación previa de las actividades económicas pierde definitivamente sentido, lo cual puede verse graficado en la figura 3 (pág. 106).

(11) Tal recorrido, por ejemplo, fue el que siguió la Comunidad Europea, ahora Unión Europea (UE), con sus primeras iniciativas de política agraria. Esquematizando según la política agrícola común de la UE (PAC), se puede afirmar que en la primera fase (1968-1992), ha sido privilegiado el sector agrícola con un fuerte impulso para incrementar la productividad y/o rentas de las empresas agrícolas; en la segunda fase (1993-2000), el énfasis fue puesto principalmente en la ruralidad o bien sobre un aspecto organizativo del territorio y la economía, apta para recibir el trabajo excedente del sector agrícola; la tercera fase (2000-2006), denominada Agenda 2000 (de Agenda 21), enfatiza el tema ambiental: se premia y se prefieren aquellas empresas agrícolas que "producen entorno y amenidad rural"; la cuarta fase (2007-2013) enfatiza la calidad del territorio en su integridad con incentivos y sostenes para aquellos que permanecen en territorios de baja densidad demográfica y que valorizan para sí y para la sociedad la calidad ambiental, la salubridad de los animales, la diversificación productiva y la multifuncionalidad del sector agrícola.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3. Evolución en la localización de las actividades económicas en el espacio.
Figure 3. Evolution of the economic activities localization.

La nueva economía territorial que nace de la sinergia entre economía urbana y economía rural es por definición una economía mixta, en la cual a la actividad de producción agrícola se acercan actividades industriales, comerciales y de servicios de relevante consistencia (formación superior, centros de investigación, estructuras hospitalarias, etc.). Tales actividades fueron bien diferenciadas bajo el perfil del espacio en el cual se establecían. En la nueva economía territorial, las mismas se difunden sobre el territorio promoviendo el desarrollo de centros urbanos menores y de pequeños pueblos.

Lo urbano que se integra en lo rural y viceversa puede constituir un desafío para las áreas rurales de los PVD, puesto evidentemente como precondition que tal transición hacia la economía rural se pueda realizar.

BIBLIOGRAFÍA

1. Baquero, F.; Beduschi Filho, L. 2007. Desarrollo territorial rural: Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago. Chile. p. 17-47.
2. Boisier, S. 1998. Theories and metaphors on territorial development. *Regional development dialogue*. 19(2): 171-187.
3. Bresciani, F.; Valdés, A. 2007. Beyond production. The role of agriculture in poverty reduction, FAO and Edward Elgar. Northampton MA USA. p. 3-56.
4. Chambers, R. 1985. Rural development: putting the last first. Longman. London. 218 p.
5. Davis, J. H.; Goldberg, R. A. 1957. A concept of agribusiness. Harvard Business School, Boston. 256 p.
6. Douglass, M. 1998. A regional network strategy for reciprocal rural - urban linkages: and agenda for Policy Research with reference to Indonesia. *Third World Planning Review*. 20(1): 1-34.
7. FAO. 1998. World food and agriculture: Rural non-farm income in developing countries. The state of food and agriculture -1997. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome. <http://www.fao.org/docrep/w9500s/w9500s00.htm>
8. _____. 2001. World food and agriculture: lessons form the past 50 years. The state of food and agriculture - 2000. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome. <http://www.fao.org/docrep/x4400e/x4400e00.htm>

9. _____. 2003. La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina. Unidad Regional de Desarrollo Agrícola y Rural Sostenible (LCSES) Banco Mundial, Dirección del Centro de Inversiones (TCI) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación. Rome. p. 9-13.
10. _____. 2007. El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Pagos a los agricultores por servicios ambientales. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome. <http://www.fao.org/publications/sofa/sofa/sofa2007/en/>
11. Formica, C. 1996. Geografia dell'Agricoltura. NIS. La Nuova Italia Scientifica, Roma. 401 p.
12. Franceschetti, G. 1995. Problemi e politiche dello sviluppo rurale: gli aspetti economici. Atti del XXXI convegno SIDEA Campobasso, 22-24 settembre 1994 Lo sviluppo del mondo rurale: problemi e politiche istituzioni e strumenti. INEA, Quaderni della Rivista di Economia Agraria, Società Editrice Il Mulino, Bologna. p. 29-86.
13. _____. 2002. Per uno sviluppo sostenibile nell'Africa del terzo millennio. Proposte di un economista agrario italiano e reazioni di un antropologo africano. CLEUP. Padova. 225 p.
14. _____; Gallo, D. 2004. Verso una ruralità che promuove qualità sociale ed ambientale. Rivista di Economia Agraria. Anno LIX, N° 4, 12-2004: 493-511.
15. Friedmann, J. 1968. The strategy of deliberate urbanization. AIP Journal, nov. 364-371.
16. _____; Douglass, M. 1978. Agropolitan development: toward a new strategy for regional planning in Asia. In: Lo, F.; Salih, K. eds. Growth Pole Strategy and Regional Development Policy. Pergamon Press Oxford: 163-192.
17. García Ramón, D. 2000. El nuevo papel de las mujeres en el desarrollo rural. Oikos-tau, Barcelona. p. 23-64.
18. Gómez, S. 2002. La nueva ruralidad, ¿qué tan nueva? Universidad Austral de Chile. Valdivia, Chile. 233 p.
19. _____. 2008. La nueva ruralidad, ¿qué tan nueva? Revisión de la bibliografía, intento por definir sus límites y propuesta conceptual para investigaciones. 2^{da} versión ampliada. Universidad Académica de Humanismo Cristiano. Grupo de Investigaciones Agrarias. LOM Ediciones. Santiago Chile. 243 p.
20. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2000. El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad. Nueva Ruralidad, IICA, Ciudad de Panamá. 30 p.
21. Kay, C. 2008. Latin America's rural transformation. Unequal development and persistent poverty. In: Capital, power and inequality in Latin America and the Caribbean. Rowman & Littlefield Publishers. 31 p.
22. Kostrowicki, J. 1980. Geografia dell'Agricoltura. Ambienti, società, sistemi, politiche. Geografia umana. Franco Angeli Editore, Milano. 711 p.
23. Lacroix, R. L. J. 1985. Integrated rural development in Latin America. World Bank Staff Working Paper N° 716. The World Bank, Washington DC. p. 15-58.
24. Latouche, S. 1991. Le ambiguità dell'autosufficienza alimentare. Volontari e Terzo Mondo - N° 3. Roma. p. 101-111.
25. Lipton, M. 1977. Why poor people stay poor? Gower Publishing. London. 467 p.
26. Manzanal, M.; Neiman, G.; Lattuada, M. 2006. Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios. Ed. Ciccus, Buenos Aires. 449 p.
27. Mellor, J. W. 1976. The new economics of growth: a strategy for India and developing world. Cornell University Press, Ithaca-New York. 335 p.
28. Merlo, V.; Zaccherini, R.; Battaglini, N.; Zecchillo, V.; Sardo, E. 1994. Rurale 2000 Istituto nazionale di sociologia rurale. Franco Angeli Milano. p. 15-42.
29. Molinero, F. 1990. Los espacios rurales. Agricultura y sociedad en el mundo. Ariel. Barcelona. 150 p.

30. Pisani, E. 2006. Dall'economia agraria all'economia territoriale N° 4 marzo 2006. Rivista on line Phytomagazine www.phytomagazine.com
31. _____. 2009. Il contributo della ruralità allo sviluppo. Il Cile quale laboratorio applicativo. Franco Angeli, Milano. 234 p.
32. Reardon, T.; Berdegue, J.; Escobar, G. 2001. Rural non-farm employment and incomes in Latin America: overview and policy implications. *World Development*. 29(3): 395-409. Elsevier Science. Great Britain.
33. Schejtman, A. 2006. Desarrollo territorial rural. In: Territorios rurales. Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina, RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Catalonia Ltda. José Bengoa Editor, Santiago. Chile. p. 9-55.
34. Streeten, P. 1978. Basic needs: some issues. *World Development*. 6(3): 412.
35. Tacoli, C. 1998. Rural-urban interactions: a guide to the literature. *Environment and Urbanization*. 10(1): 147.166.
36. _____.; Satterthwaite, D. 2003. The urban part of rural development: the role of small and intermediate urban centres in rural regional development and poverty reduction. *Rural-urban Interactions and Livelihood Strategies*. IIED Working Paper, London. 69 p.
37. World Bank. 2009. World Bank Report 2008. Agriculture for Development. The World Bank. Washington DC. p. 1-32.