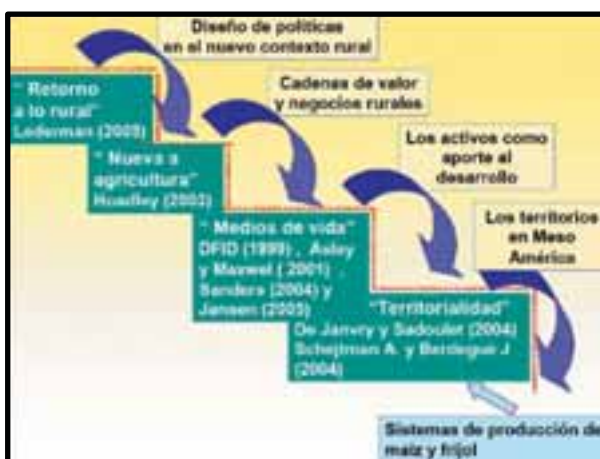


Marco conceptual y de referencia del estudio. Una aproximación desde enfoques recientes

El marco conceptual de este estudio está constituido por cinco enfoques recientes, algunos de ellos innovadores y otros más bien agitadores del pensamiento. Se trata de los siguientes:

1. Utilizando un proceso analítico descendente, se inicia con el enfoque del «retorno a lo rural» y el mejor diseño de políticas públicas planteado por Lederman (2005).
2. En segundo lugar, incorpora el planteamiento de encadenamientos de la nueva agricultura abordado desde la propuesta de transformación rural (Hoadley, 2003).
3. En tercer lugar, se analiza la perspectiva de los medios de vida, que será el eje central de todo el estudio, utilizando las bases conceptuales del DFID (1999), Ashley y Maxwell (2001), Sanders (2004) y Jansen y otros (2005).
4. En cuarto lugar, abordan los elementos centrales del enfoque de territorialidad planteado por De Janvry y Sadoulet (2004), acompañados de reflexiones importantes de Schejtman y Berdegúe (2004).
5. Finalmente, se rescatan los enfoques actuales de sistemas de producción, aplicándolos al caso específico del maíz y el frijol.



Fuente: Elaboración propia de la Carrera de Desarrollo Socioeconómico y Ambiente, Zamorano. 2005.

Gráfico 1. Construcción del marco de referencia

Pregunta motivadora

¿Por qué algunos agentes y actores del desarrollo han empezado a considerar los medios de vida como un enfoque importante para la implementación de iniciativas de desarrollo en territorios pobres y principalmente rurales?

1.1. Retorno a lo rural

Lederman (2005) plantea que en América Latina ha vuelto a emerger «el desafío del desarrollo rural» debido a una concienciación sobre la relevancia de la agricultura en las negociaciones comerciales internacionales y a una preocupación generalizada sobre la situación de la economía rural, particularmente por sus problemas de competitividad, las pobreza que afecta a grandes mayorías de población rural y al deterioro ambiental. El sector rural merece una reconsideración y un apoyo más sólido.

Generalmente se ignora que la expansión de las actividades agrícolas tiene impactos positivos sobre el crecimiento del sector no-agrícola; en efecto, dichos impactos son en promedio dos veces mayores que la proporción que aporta la agricultura al PIB. En consecuencia, aunque la tendencia regional es de reducir el tamaño relativo de la agricultura como porcentaje del PIB, este fenómeno debería verse como una consecuencia natural de los efectos positivos de su crecimiento sobre el resto de la economía.

Por otro lado, en la mayoría de países de la región el gasto público rural es ineficiente, ya que se presenta un fuerte sesgo de subsidios otorgados a grupos específicos de productores. Si se hiciera un cambio en la composición del gasto público destinado al sector rural, el ingreso agrícola podría aumentar. A nivel de políticas de inversión, existe un sesgo en favor de la inversión de bienes públicos en el ámbito urbano. Al mismo tiempo, el gasto público rural está sesgado a favor de los subsidios privados. Esto requiere corregir el gasto público, enfatizando una mayor inversión en bienes públicos en el ámbito rural. Por ejemplo, si existieran altas tasas de inversión en el campo de la investigación agropecuaria así como en actividades de extensión, el ingreso agrícola se potenciaría mucho más y mejor.

La escasa importancia de la inversión pública en el sector rural se debe principalmente a tres factores: (i) la mayor participación y fuerza políticas de los ciudadanos urbanos, que se dedican a producir bienes y servicios públicos y son consumidores importantes; (ii) la representación política de los intereses de los productores agrícolas en grupos de interés; y (iii) la

estructura institucional sectorial del gobierno. Posiblemente la descentralización de los servicios reduzca el sesgo existente, pero hasta el momento no se ha logrado debido a que la economía política en gran medida se reproduce en núcleos urbanos o semi-urbanos del ámbito regional y municipal.

Para encontrar soluciones sostenibles es necesario impulsar mayor conciencia, organización social y actividad política en la población rural, así como iniciar reformas gubernamentales estructurales que faciliten una mayor influencia de las necesidades y prioridades rurales en las decisiones relativas a la entrega de bienes públicos. Los ministerios de agricultura, educación, salud y obras públicas deberían sumar esfuerzos para que las comunidades rurales tengan un espacio en las negociaciones que asignan inversiones públicas. En forma paralela, una mayor fiscalización social de las funciones gubernamentales puede mejorar la calidad de los servicios públicos. En síntesis, es necesaria la dinamización de las estrategias de desarrollo impulsadas por las comunidades, que incluyan a los actores locales en los procesos de decisión, identificación de oportunidades y obstáculos, así como en la coordinación de la demanda y oferta de los bienes públicos. La cuestión pendiente, por tanto, es: ¿Cómo lograr la participación rural en la definición de políticas públicas, si los sectores rurales tienen una baja capitalización humana y socio-política? El "retorno a lo rural" es una consigna conceptual y práctica para revertir esta grave desigualdad del mundo rural y del pequeño agricultor en el acceso a inversiones y servicios públicos.

1.2. La transformación de la nueva agricultura

El "enfoque de cadenas" en el marco de una nueva agricultura, desarrollado por Hoadley (2003), propone un encadenamiento más sólido de las actividades del sector rural, donde los eslabones de la producción, la transformación,

el mercadeo y los servicios asociados están propiamente articulados entre sí.

Los ejes operativos del "enfoque de cadenas" incluyen:

- > Los negocios rurales pueden abrazar a los más pobres a través de alianzas y mecanismos varios, atendiendo a las de redes de valor.²
- > La inclusión social se vuelve un eje importante a considerar por las políticas y programas públicos.
- > La perspectiva de territorialidad ofrece oportunidades para fortalecer la nueva agricultura de cadenas.
- > Lo "rural" es no sólo agricultura, sino más que agricultura, lo que permite ampliar los enfoques y estrategias de desarrollo.
- > Los recursos naturales se deben interiorizar como activos en los negocios rurales.
- > Aunque es importante mantener el enfoque empresarial en el desarrollo es necesario considerar la responsabilidad social como un elemento de operatividad.

Es evidente que este enfoque parte de la realidad rural bajo una visión ampliada y centra su viabilidad en la necesidad de hacer negocios. La pregunta que surge es **¿Cómo se hacen negocios bajo una estructura de medios de vida donde prevalece la pobreza?**

1.3. Medios de vida

Según la FAO (2005), los enfoques relativos a los medios de vida sostenibles fueron desarrollados desde la década de 1980 por varias agencias y organizaciones para el desarrollo. A partir de la década de 1990 fueron adoptados

² En este sentido, la FAO ha desarrollado una experiencia de campo en cuatro países (Brasil, Chile, México y Perú) en materia de alianzas productivas, entendidas como acuerdos o vínculos de cooperación (formales o informales) entre dos o más agentes productivos para coordinar recursos, esfuerzos y habilidades con el objetivo de abordar problemas complejos de la fase productiva de manera conjunta, bajo un enfoque de red de valor. En la agricultura, estos vínculos ocurren entre etapas sucesivas de la cadena productiva: producción, suministro de insumos, elaboración y comercialización (vínculos verticales), o bien a través de acuerdos o fusiones entre empresas o la formación de asociaciones de productores (vínculos horizontales) que puedan influir en el proceso productivo, al cambiar el poder de negociación de las partes.

por muchos actores como marco de análisis del desarrollo y de discusión de temas relativos a la pobreza. Los enfoques relativos a los Medios de Vida Sostenibles surgieron a partir de la creciente comprensión sobre la necesidad de colocar a los pobres, así como a todos los aspectos de su realidad y de sus medios de vida, en el centro del análisis y la praxis del desarrollo, manteniendo a la vez la sostenibilidad de los recursos naturales para las generaciones presentes y futuras.

Recuadro No. 1

«Un Medio de Vida comprende las posibilidades, activos (que incluyen recursos tanto materiales como sociales) y actividades necesarias para ganarse la vida. Es Sostenible cuando puede soportar tensiones y choques y al mismo tiempo puede recuperarse de los mismos. A la vez que es capaz de mantener y mejorar sus posibilidades y activos, tanto en el presente como de cara al futuro, sin dañar la base de recursos naturales existente.» (DFID, 1999).

Según DFID (1999), la adopción de la teoría de los Medios de Vida Sostenibles proporciona una vía para mejorar la identificación, valoración, implementación y evaluación de los programas de desarrollo, de manera que éstos respondan en mayor grado a las prioridades de las poblaciones menos favorecidas, tanto de forma directa como a nivel de las políticas. En este sentido, dicha teoría permite que los programas de desarrollo sean “no-sectoriales” y aplicables en cualquier área geográfica o grupo social, reconozcan las múltiples influencias que reciben las sociedades (tratando de entender las relaciones entre todas estas influencias y su impacto conjunto en los medios de vida) y reconocen la existencia de múltiples actores (desde el sector privado hasta los ministros, desde las organizaciones a nivel comunitario hasta los órganos gubernamentales descentralizados de reciente creación).

La perspectiva de los medios de vida enfatiza que el capital humano es el principal activo para la mayoría de los pobres y sus opciones de desarrollo dependen de fortalecerlo. Junto a ello, un mayor acceso «integral» a activos como la tierra, la infraestructura, el conocimiento y la información sería un elemento crucial para que

el crecimiento agrícola fuese más favorable a los pobres. En conjunto, las políticas deberían centrarse en estos aspectos de capital humano y de acceso integral a activos físicos y epistemológicos.

Las investigaciones de Jansen y otros (2003 y 2005) en Honduras revelan las implicaciones estratégicas de la consideración del acceso a activos. Así, aunque existe heterogeneidad significativa de áreas rurales en términos de su dotación de activos, incluso áreas con buen potencial tienen a menudo altos índices de pobreza, debido a carencias de capital humano (el activo básico). Además, planes de inversión multisectorial son indispensables para aumentar y mejorar el acceso a los activos, existiendo la necesidad de integrar las inversiones geográficamente. Finalmente, las investigaciones mostraron cómo los planes de inversión de activos necesitan ser adaptados a las necesidades específicas de los territorios.

En conjunto, las estrategias de inversión se deben adaptar a las bases locales de activos, formulándose sobre una visión de territorio. Es por ello claro que el enfoque de medios de vida se asocia con la dinámica territorial.

1.4. La territorialidad como enfoque

Aunque en la década de 1970 el enfoque de desarrollo regional imperaba en la región, tanto la Iniciativa de la Cuenca del Caribe como la apertura y la desregulación incidieron notablemente en focalizar políticas de corte nacional que permitieran el equilibrio de la balanza de pagos y el déficit fiscal. Ello implicó el abandono del tema regional y, en consecuencia, las diferencias territoriales y la pobreza rural se acentuaron.

Muchos autores hacen referencia al fenómeno de la agudización de la pobreza rural. Los indicadores usados consideran diversas variables y enfatizan formas diferentes de gestión, pero en todos los casos las conclusiones se pueden resumir del modo siguiente: «Los perfiles reflejan similitudes tales como: la incidencia de la pobreza es mayor en el área rural, los hogares pobres son más numerosos, los pobres tienen menos educación, los hogares pobres tienen

mayor nivel de dependencia demográfica, tienen menos acceso a los servicios básicos y se ocupan principalmente en los sectores informal urbano, maquila y agropecuario.» (Falck y Noe Pino, 2003).

De Janvry y Sadoulet (2004) afirman que ante la serie de fracasos es necesario explorar medios alternativos para proyectar la generación de valor agregado de los recursos locales subutilizados, garantizar mejores relaciones urbano-rurales e incorporar la población rural a las opciones de empleo y generación de ingresos.

En el documento se analizan los datos de la región latinoamericana llegándose a concluir que el enfoque territorial enfrenta actualmente un contexto regional diferente donde prevalecen opciones de capital social, acentuadas migraciones y desigualdad creciente entre otras. Resalta también que se presentan nuevas oportunidades como: la nueva agricultura, industrialización en algunas áreas rurales, avances significativos en la descentralización, fortalecimiento del capital social y mayor demanda sobre servicios ambientales.

Todo ello ha generado una territorialidad donde se segmenta el sector rural entre áreas marginales y favorables, se incrementa la diversificación de ingresos y se acentúan las desigualdades.

Recuadro No. 2

Los aportes de Lederman apuntan a definir algunas limitaciones al enfoque territorial.

- Los sesgos en las políticas públicas de América Latina y el Caribe merman el desarrollo rural y aunque las políticas regionales y territoriales encierran la promesa de mejorar el desarrollo nacional, no han reducido las disparidades regionales.
- Los salarios y el empleo en las comunidades están relacionados con características regionales o territoriales.

- La distancia de las principales ciudades, el nivel de instrucción (resultados educacionales) promedio alcanzado por la población adulta y la disponibilidad de tierra cultivable u otros recursos naturales; son las características que determinan la distribución territorial y la cantidad/calidad de empleos.

- Existen varios tipos de políticas de desarrollo regionales que van desde incentivos fiscales (tributarios) hasta la promoción de la inversión privada. Algunos incentivos han terminado con efectos secundarios indeseables como el fomento en gran medida del paternalismo.

- Los sectores o conglomerados (clusters) primordiales podrían no tener el éxito esperado, puesto que estas cadenas de producción pueden fragmentarse no solo en regiones dentro de un país sino también entre países. Esta fragmentación de la producción puede ser eficiente desde un punto de vista económico; sin embargo es posible que el sector público tenga un importante papel que desempeñar.

- Las organizaciones comunitarias locales y regionales, así como los gobiernos subnacionales, cumplen con la función de identificar oportunidades y restricciones específicas y a la canalización y coordinación de las demandas de entrega de bienes públicos específicos.

Según los autores, un nuevo enfoque territorial debe al menos considerar cinco aspectos: la globalización ofrece oportunidades a la nueva agricultura y a la industrialización, la integración entre las áreas urbanas y rurales se genera especialmente en el tema laboral, la descentralización debe estar acompañada de mayores y mejores procesos de inversión pública, por medio del capital social se debe promover el desarrollo del sector productivo rural y los servicios ambientales ofrecen un clima favorable a nuevas relaciones en dicho mercado.

Ante este planteamiento Lederman (2005) argumenta que las diferencias en las características regionales (respecto al patrimonio en recursos naturales, infraestructura pública, calidad de instituciones y niveles promedio de educación) se traducen en importantes disparidades regionales de empleo y niveles de sueldo dentro de

un mismo país. Justifica que debido a la diferencia y similitudes de conceptos de ruralidad se llegó a la conclusión que las zonas rurales pueden agruparse en dos grandes conjuntos de acuerdo al planteamiento de De Janvry y Sadoulet, así: (i) zonas rurales marginales, con bajas densidades demográficas y caracterizadas por estar a gran distancia de los mercados y/o tener un pobre acervo agroecológico; y (ii) zonas rurales favorables, con un patrimonio agroecológico y acceso relativamente bueno a los mercados urbanos.

Finalmente surge la pregunta: ¿Cómo se asocian la territorialidad y los medios de vida con la lógica socioprodutiva de los territorios?

1.5. El enfoque de sistemas de producción

Tanto la Revolución Verde como el modelo de sustitución de importaciones desarrollaron importantes avances en los enfoques de la finca «moderna», centrada en el monocultivo y buscando masificar la producción para reducir el costo de los bienes salarios a nivel urbano.

El enfoque de sistemas de producción intentó rescatar la lógica socioprodutiva de la visión de fincas. Esta tendencia evolucionó rescatando la finca diversificada como unidad de producción. En este sentido, algunos aportes como la «finca humana» o el enfoque de «finca integral» fueron propuestos por varios autores y practicantes de sistemas de extensión como Elías Sánchez y Polan Lacki. Por su parte, otros autores como Roland Bunch, en su libro *Dos Mazorcas de Maíz*, marca un retorno a la revisión de la realidad de los sistemas tradicionales. El enfoque evoluciona con algunos autores como Miguel Altieri, quien introduce los conceptos de agricultura sostenible, y con iniciativas como el Proyecto Lempira Sur, que rescata el modelo de producción Quesungual.

Todos los trabajos ofrecen válidas conclusiones en torno a cuatro temas principales:

- > El capital humano, al ser fortalecido con la construcción de conocimiento aplicado y la satisfacción adecuada de necesidades, es

capaz de potenciar cambios en la unidad productiva.

- > El capital social, centrado en los aspectos productivos, logra sostenibilidad en la medida en que sus acciones detonen valor agregado para el trabajo individual.
- > Las prácticas sostenibles en la actualidad están centradas en resolver los problemas claves de la unidad productiva, que son principalmente la descapitalización humana y ambiental.
- > La diversificación productiva y la gestión compartida del conocimiento no resuelven las imperfecciones del mercado de productos y servicios que existen a nivel rural.

1.6. Conclusiones

Como conclusión del marco de referencia, los medios de vida se constituyen en un mecanismo capaz de fortalecer el diseño y la gestión de las políticas públicas, paralelamente apoyando el desarrollo de modelos a nivel de unidades productivas que integran, mediante el acceso a activos, una mejor práctica que agrega valor a la economía local. Este enfoque se complementa con la propuesta de territorialidad al determinar que los caminos para fortalecer el acceso a los activos y, por ende, al mejoramiento de los medios de vida varían según las zonas sean favorables o marginales. La gran lección al integrar este enfoque basado en cinco propuestas teórico-aplicadas es que la realidad revela que la agudización de la pobreza y la crisis rural están centradas en la inequidad en el acceso a activos y en el diseño de políticas públicas e intervenciones. En este tema se centra el resto del documento.

El marco referencial propone, pues, tres elementos para el análisis y la praxis del desarrollo rural:

- > El enfoque de medios de vida es dinámico y se centra en las relaciones entre los activos, los procesos (políticas) y las estructuras (organizaciones); trascendiendo así la mera

contabilización de activos y de acceso a los mismos.

- > El enfoque territorial ha sido válido en el diseño de políticas, pero parece que es necesario retomarlo en el contexto de los ecosistemas y de las políticas, pues en muchos casos no ha sido capaz de potenciar mejoras en los territorios, principalmente porque la economía política local deteriora dicho proceso al reproducir los mecanismos del nivel central.
- > El enfoque de sistemas de producción integrales ofrece oportunidades de evaluar la gestión del territorio y sus relaciones a nivel de la finca.