

## **NUEVA RURALIDAD: TEMAS EMERGENTES, NUEVOS CONDICIONANTES Y VIEJOS PROBLEMAS**

**Rafael A. Trejos\***

### **EL CONTEXTO DEL DESARROLLO RURAL AL INICIO DEL SIGLO XXI**

**N**os internamos en un nuevo siglo después de haber experimentado, durante la segunda mitad del anterior, grandes cambios en el entorno internacional y fundamentales transformaciones en las políticas y en las economías de los países de América Latina y el Caribe, sin haber podido resolver muchos de los problemas medulares que caracterizan nuestro estadio de desarrollo; entre ellos, las condiciones de iniquidad en las zonas rurales y los desequilibrios ambientales.

En el entorno internacional se han producido cambios significativos en lo político, económico, social, cultural y tecnológico, como resultado de una megatendencia hacia la globalización que ha obligado a nuestros países a realizar reformas en las políticas económicas y en sus instituciones, para privilegiar una estrategia de inserción de las economías nacionales en el mercado internacional. Ello ha tenido amplias repercusiones en el desenvolvimiento de la agricultura y el medio rural.

Las reformas han contribuido notablemente a estabilizar los marcos macroeconómicos en los países; las políticas de apertura comercial a avances significativos en la liberalización del comercio y la nueva normativa internacional de la OMC, garantiza reglas del juego más claras para el desarrollo del comercio agropecuario.

---

\* Especialista del Área de Políticas y Comercio del IICA. Sus opiniones son personales y no necesariamente reflejan la posición del IICA.

Existen evidencias de que los países con economías más abiertas han experimentado un crecimiento más rápido, con mayores ganancias derivadas de la especialización, y de que los flujos comerciales agropecuarios han crecido. Sin embargo, en el caso de los países de América Latina y el Caribe, los beneficios de mayor comercio se han visto disminuidos por el efecto del deterioro de los precios internacionales de la mayoría de los productos básicos y la alta volatilidad de los mismos, y también por el efecto de los subsidios que distorsionan los mercados y las barreras no arancelarias que emergen como una nueva forma de proteccionismo de los países más desarrollados.

Es necesario reconocer que la agricultura sigue siendo la principal (aunque no la única) fuente de crecimiento económico para la mayoría de las regiones rurales del continente y prácticamente la única para muchas de ellas. Las reformas económicas han expuesto a la agricultura nacional a la competencia internacional, tanto en los mercados externos como nacionales, y aunque algunas actividades han mostrado un gran dinamismo, aprovechado la oportunidad de mejores accesos a mercados internacionales y el desarrollo de nuevas tecnologías (por ejemplo, las frutas y hortalizas no tradicionales de climas tropicales, los cultivos de camarón o los cultivos oleaginosos en las zonas templadas), la producción de los productos básicos, con fuerte participación de pequeños y medianos productores rurales, ha tendido a verse desalentada ante la competencia (muchas veces con precios distorsionados) y por haber experimentado importantes costos en el proceso de ajuste, en especial por la reducción de la protección en frontera y de los apoyos estatales que fueron característicos del modelo anterior.

Los resultados de la experiencia latinoamericana de casi dos décadas de ajuste estructural y apertura comercial en el marco de la globalización no han sido del todo halagüeños para la agricultura y el desarrollo rural, según algunas conclusiones fundamentales a las que llegan numerosos análisis: en primer lugar, se concluye que la estabilización de los marcos macroeconómicos y la liberalización comercial, aunque condiciones necesarias para reasumir los senderos del desarrollo, no han sido suficientes, y el crecimiento global y sectorial no han sido satisfactorios (el crecimiento agrícola de América Latina en las últimas décadas fue del 2.7%, mientras la economía regional creció al 3.3% y el PIB per cápita se mantiene por debajo del 2% anual<sup>1</sup>); se ganó en el acceso a mercados, pero su apertura aún presenta importantes limitaciones; la reducción de la intervención estatal ha dado mayor relevancia al fun-

---

1 Ver Estrategia para el desarrollo agroalimentario de América Latina (BID 2000), así como datos de CEPAL y FAO.

cionamiento de los mercados, pero también ha llevado a un deterioro en la provisión de servicios y a una reducción de inversión pública social en las zonas rurales; la pobreza en general sigue aumentando, se estima en 188 millones para 1996 (el 38% de la población total) y aunque la pobreza urbana es mayor que la rural (somos una región altamente urbanizada), la pobreza rural es más severa y alimenta la pobreza rural por medio de las migraciones; la región muestra los mayores niveles de desigualdad de ingreso a nivel mundial y al interior de los países las zonas rurales presentan los índices sociales y económicos más bajos.

Dado que la evolución de la agricultura sigue siendo tan relevante para el desarrollo de las áreas rurales, es importante considerar lo establecido en la nueva normativa internacional de la OMC, la cual se encuentra en proceso de revisión como parte de la nueva ronda de negociaciones agrícolas que se inició en enero del 2000 y porque en ese foro se plantean enfoques que tienen relación directa con las posibilidades de formulación de políticas para el desarrollo rural.

En efecto, en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC se contienen regulaciones que tienen que ver con las posibles formas de apoyo estatal a la agricultura, donde el objetivo fue establecer el compromiso de ir obteniendo reducciones sustanciales y progresivas en la ayuda y la protección a la agricultura que otorgan los países, mediante un proceso de reforma continua, como una forma de ir estableciendo un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado hacia el mercado (Artículo 20 del Acuerdo). Pero también se incluyen las llamadas "preocupaciones no comerciales", que se relacionan tanto con la agricultura como con el desarrollo rural propiamente dicho y deben tenerse en cuenta para proseguir dicho proceso de reforma.

Para los efectos del presente artículo, destacan como importantes las denominadas preocupaciones no comerciales en el sector agropecuario porque son de tipo social y de otra índole (no tienen un carácter meramente económico), tales como la seguridad alimentaria, la conservación del medio ambiente y los recursos naturales, el mantenimiento y viabilidad de las comunidades rurales, el empleo, etc. La importancia de dichas preocupaciones estriba en el hecho de que constituyen, en la nueva ronda de negociaciones, una fuente de debate entre los que las plantean como una base para las políticas que permiten canalizar apoyos estatales para el desarrollo rural, en el marco de lo permitido por las normas de la OMC, mientras que otros las visualizan como una forma disfrazada de continuar dando apoyo a la agricultura y cobijar nuevas formas de proteccionismo.

## **EL NUEVO ENFOQUE DESDE EL MUNDO DESARROLLADO**

A principios de los noventa se materializó el planteamiento del concepto de "Agricultura y desarrollo rural sostenibles" (ADRS)<sup>2</sup>, como evolución de un proceso observado durante las décadas de los setenta y los ochenta, donde el interés internacional estuvo centrado crecientemente en torno a la forma cómo desde la agricultura se podían hacer frente a crecientes inquietudes relacionadas con la seguridad alimentaria del futuro, la productividad y la sustentabilidad de los recursos naturales. Había que fomentar en el desarrollo de la agricultura (incluyendo lo forestal y pesquero) el uso de prácticas que no degradaran el medio ambiente, que conservaran los recursos naturales pero fueran económicamente viables y aceptables por la sociedad.

Durante el transcurso de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994) y el cuestionamiento de los apoyos que los países desarrollados otorgaban a la agricultura, emerge la discusión sobre las preocupaciones no comerciales o factores no económicos como elementos centrales de las políticas agropecuarias, debido al carácter "plurifuncional" de la agricultura. También se realizaron las reformas a la política agrícola común de la Unión Europea de 1992 y a la legislación estadounidense que cubría a la agricultura (Fair Act, 1966), que modificaban sustancialmente la forma en cómo se proveía apoyo estatal a la agricultura, que en términos generales sustituía los apoyos a los productos vía precios (los cuales se consideraban distorsionantes de los mercados), por apoyos a los ingresos de los productores, desconectados de los precios.

### **La multifuncionalidad de la agricultura**

Más recientemente se evoluciona del concepto ADRS al concepto de "Multifuncionalidad de la Agricultura y de la Tierra" (CMFAT), que destaca el carácter plurifuncional de la agricultura, planteada como un nuevo criterio analítico que permite entender mejor la complejidad e importancia de los sistemas agrícolas y evaluar sus relaciones con otros sectores de la economía y de la sociedad. Este concepto es presentado por la Unión Europea, apoyada fuertemente por otros países desarrollados tales como Japón, Suiza y Noruega<sup>3</sup>, es recogido en el Comunicado de

---

2 En la región, en el Plan de Mediano Plazo 1994-98 del IICA se recoge oficialmente el concepto de Desarrollo Sostenible de la Agricultura y el Medio Rural.

3 Ver documentos no oficiales presentados por esos países al proceso de Análisis e Intercambio de Información del Comité Agrícola (AIE) de la OMC, entre otros los siguientes: AIE/22, AIE/25, AIE/40.

la Reunión de Ministros de Agricultura de los países de la OECD (5-6 marzo, 1998)<sup>4</sup> y ampliamente discutido en una conferencia organizada por FAO y el gobierno de los Países Bajos en 1999<sup>5</sup>.

El concepto de agricultura multifuncional reconoce que la primordial función de la agricultura es producir y suministrar alimentos y fibras pero que, además, da forma a los paisajes rurales, aporta beneficios ambientales tales como la conservación de la tierra, puede contribuir a la gestión sostenible de los recursos naturales, a la conservación de la biodiversidad y a la viabilidad socioeconómica de muchas zonas rurales. Este concepto se incorporó oficialmente en el marco de la Unión Europea con la aprobación de la Agenda 2000, donde se define claramente la nueva política agrícola común.

### **Multifuncionalidad, preocupaciones no comerciales y políticas públicas**

Esas múltiples funciones señaladas para la agricultura permiten asociarla al tema de las preocupaciones no comerciales, que adquiere relevancia en las discusiones de la nueva ronda de la OMC, ya que está contemplado en el Artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura que las mismas deben tenerse en cuenta en la continuación del proceso de reforma multilateral. También son importantes por sus repercusiones para la formulación de políticas agropecuarias, pues están estrechamente relacionadas con el concepto de externalidades y los problemas de mal funcionamiento de los mercados (fallas de mercado).

En efecto, los países desarrollados sostienen que las preocupaciones no comerciales están comprendidas en el concepto de multifuncionalidad, porque entre esas otras funciones adicionales de la agricultura están la seguridad alimentaria, el mantenimiento de la población en las zonas rurales, la garantía de su viabilidad y la protección del ambiente.

En dichos países se considera que la agricultura puede producir efectos externos positivos y negativos, entre los cuales se pueden caracterizar las preocupaciones no comerciales. La agricultura produce externalidades positivas cuando las prácticas agrícolas contribuyen a un uso sostenible de los recursos, a reducir la deforestación,

---

4 Ver OECD (1998): *Multifunctionality: a framework of policy analysis*. OECD, AGR/CA (98)9.

5 FAO/Netherlands Conference on the Multifunctional Character of Agriculture and Land. Maastrich, The Netherlands, 12-17 september, 1999.

a generar empleos indirectos, a reducir la malnutrición, a la fijación de carbono, etc. También puede producir externalidades negativas, tales como contribuir a la contaminación del aire y del agua, a la erosión del suelo, a la pérdida de biodiversidad, etc. El tratamiento de esas externalidades es lo que da base para justificar la adopción de políticas agropecuarias, ya que según en la teoría económica las externalidades y el mal funcionamiento de los mercados se pueden corregir mediante intervenciones estatales, por ejemplo con subvenciones o prácticas impositivas, según se trate de externalidades positivas o negativas<sup>6</sup>. Los problemas sobrevienen cuando se establecen subvenciones para corregir una externalidad positiva, porque éstas pueden chocar contra la normativa de la OMC.

También se justifica la intervención en cuanto a la necesidad que tiene el Estado de proveer bienes públicos, donde se considera, por ejemplo, que el paisaje rural (lo que caracteriza la campiña europea) es un bien público per se<sup>7</sup> y, por lo tanto, es necesario intervenir para salvaguardar el paisaje.

En cuanto al tema del desarrollo rural, la justificación de esta preocupación no comercial sobre la viabilidad de las zonas rurales y función adicional contemplada dentro de la multifuncionalidad, se justifica desde varios frentes que van desde la necesidad de retener a la población rural en el campo y reducir las presiones migratorias hacia las ciudades, contrarrestar los altos costos de producción, el desarrollo equilibrado del territorio, la necesidad de conservar el paisaje, el patrimonio histórico, la cultura, las tradiciones de las comunidades rurales e incluso la identidad nacional.

Las características de la actividad agropecuaria que tiene localizaciones definidas en el territorio y se basa en la explotación de recursos naturales, la colocan en un lugar central de la formulación de las políticas rurales. Se plantea que es necesario contar con un sector agropecuario "saludable" que sirva de base a una sociedad y una economía rural sólida y que pueda contribuir a un desarrollo territorial equilibrado.

## **Los programas Leader y la competitividad del territorio**

Como sustento a las políticas de desarrollo rural, además de las ayudas internas

---

6 Un ejemplo de ello son las "ecotasas" en Francia, donde el que contamina paga y esos recursos se utilizan para compensar a los perjudicados.

7 Contribución de la Comunidad Europea sobre el carácter plurifuncional de la agricultura. Documento informal AIE/40, setiembre 1998. Pag. 2, párrafo 6.

contempladas en la política agrícola común los europeos han impulsado programas específicos de desarrollo rural, entre los cuales se destacan los programas Leader<sup>8</sup>, que representan una inyección anual de cuantiosos recursos para las áreas rurales (2020 millones de euros para el período 2000-2006). Los programas Leader surgieron en el marco de la reforma a la Política Agrícola Común y se plantean como una respuesta a la necesidad de fomentar nuevas funciones socioeconómicas, indispensables para el mantenimiento del mundo rural vivo.

Los programas Leader contemplan formas de intervención que pueden calificarse de carácter restrictivo, en el sentido de que comprenden proyectos pequeños a nivel local y no incentivan las interdependencias más allá de las fronteras definidas para el proyecto.

En el marco de los programas Leader, se plantea un nuevo enfoque para dar respuesta a las exigencias de revitalización y expansión de las zonas rurales europeas en crisis: la competitividad territorial. Este enfoque propone la elaboración de proyectos de territorio, desarrollando las capacidades de los agentes locales y de las instituciones, tomando en consideración cuatro dimensiones que conforman la competitividad territorial, a saber: competitividad social y cultural (referida a la capacidad de los agentes para actuar eficazmente de manera conjunta sobre la base consensuada y concertada del proyecto), la competitividad medioambiental (capacidad de los agentes de revalorizar su entorno tornándolo en un elemento distintivo de su territorio y garantizando la conservación y renovación de los recursos naturales y patrimoniales), la competitividad económica (capacidad de los agentes para producir y mantener el máximo de valor añadido en el territorio de los productos y servicios específicos con base en los recursos locales) y localización en el contexto global (que indica la capacidad de los agentes para situarse con relación a los otros territorios y al mundo exterior, para asegurar su mantenimiento a largo plazo).

### **Financiamiento del desarrollo rural: ¿Una nueva forma de proteccionismo?**

Los programas de apoyo a la agricultura y al desarrollo rural, tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea y en otros países desarrollados, se han criticado no sólo por promover las ineficiencias y sus impactos distorsionantes sobre el comercio mundial de productos agropecuarios, sino además por encubrir nuevas formas de proteccionismo, en algunos casos sin llegar a cumplir con sus objetivos de promoción del desarrollo del medio rural.

---

<sup>8</sup> LEADER: Ligámenes Entre Acciones de Desarrollo de la Economía Rural (traducción libre del autor).

Estudios recientes demuestran que, tanto en la Unión Europea como en Estados Unidos, una desproporcionada parte de la ayuda pública a los agricultores, que pretendería buscar favorecer a los productores menos favorecidos, llega a las manos de los productores de mayores ingresos y, lo que es peor, que los cambios en las formas de ayuda (de sustentar precios o ingresos) no han alterado la forma en cómo se distribuye esa ayuda<sup>9</sup>.

En efecto, en Estados Unidos se estimó que, durante 1997, el 4% de los productores con mayores niveles de ventas (que obtuvieron ventas superiores al millón de dólares, es decir, los menos necesitados), recibieron el 20 % de las ayudas para la agricultura, mientras que los productores individuales de menores ingresos, recibieron niveles extremadamente bajos de ayuda. Estos datos se corroboran con un estudio similar realizado en 1992 y otro posterior que compara datos de 1996, 1997 y 1998.

En la Unión Europea, otro estudio que clasificó las unidades productivas en función de los márgenes brutos obtenidos como base de medición del tamaño de las fincas, y como método aproximado para medir la rentabilidad de las explotaciones, determinó que existe un fuerte vínculo entre el tamaño de la finca y el ingreso obtenido, y el tamaño de la ayuda recibida. Ello determina que el 17% de las fincas, correspondientes a las clasificadas como grandes y muy grandes, recibieron el 50% de la ayuda agrícola suministrada por la Unión Europea, concluyéndose que la mitad de la ayuda agrícola de la UE representa una transferencia de riqueza desde los ciudadanos comunitarios hacia un grupo minoritario, cuyo promedio de ingresos es superior al salario promedio de dichos ciudadanos.

Algunos países latinoamericanos y de otras latitudes (por ejemplo, Australia), han planteado sus preocupaciones sobre si la multifuncionalidad de la agricultura planteada por la Unión Europea y otros países desarrollados no es sino una forma de justificar el mantenimiento de altos niveles de subvención y proteccionismo para sus sectores agrícolas<sup>10</sup>.

---

9 La situación es similar para el conjunto de países de la OECD, donde se estima que las políticas agrícolas les cuestan a los países miembros cerca de 361 miles de millones de dólares (US\$ 327 por persona). OECD Observer (junio 2000) y ABARE Current Issues No. 2, octubre 2000. Australia.

10 Desde 1998 se observa una reversión de la tendencia anterior que era de disminución gradual de las ayudas a la agricultura en países de la OECD y en 1999 volvió a alcanzar los niveles experimentados en la década anterior. OECD Observer, op. cit.

Los países que proponen este enfoque sostienen que la agricultura, además de su función primordial de producir alimentos y fibras, genera otros beneficios sin precio determinado y que las ayudas a la agricultura son un mecanismo apropiado para mejorar la transmisión de esos beneficios no precio (externalidades positivas). La crítica que se formula a este enfoque se sustenta en dos razones principales: en primer lugar, que utilizar las ayudas agrícolas como medio para mejorar esa transmisión de beneficios, es una forma muy cara e indirecta, objetivo que podría conseguirse mejor con políticas dirigidas directamente a conseguir dichos beneficios (por ejemplo, pagos directos por el mantenimiento del patrimonio cultural, o financiamiento de programas específicos de empleo rural que puede ser no necesariamente agrícola)<sup>11</sup>; en segundo lugar, que las externalidades generadas por la agricultura también pueden ser negativas (por ejemplo la pérdida de biodiversidad, contaminación de aguas, etc.) y las ayudas a la agricultura pueden aumentar, en vez de contrarrestar, esos efectos negativos<sup>12</sup>.

Adicionalmente se critica que las ayudas agrícolas sustentadas en la multifuncionalidad pueden constituir una amenaza a la reforma comercial en la OMC y generan costos, no sólo a los consumidores y contribuyentes de los países que sostienen esos altos volúmenes de ayuda, sino también a los exportadores agrícolas eficientes de otros países del mundo, que ven afectada sus posiciones competitivas y ven los precios de los productos protegidos presionados a la baja en los mercados internacionales.

En la Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Seattle, el tema de la multifuncionalidad estuvo en el centro del debate, donde no se pudo lograr consenso sobre el particular, más allá de evitar la utilización de dicho concepto y concordar en tratar en la nueva ronda de negociaciones, el tema del desarrollo rural como parte de las preocupaciones no comerciales.

## **LA NUEVA RURALIDAD EN AMERICA LATINA**

Partiendo de la lectura de que existe un nuevo escenario rural en las Américas, donde la globalización y los cambios sociales, económicos, culturales y políticos

---

11 En Japón, por ejemplo, la producción de los arrozales está subvencionada a precios seis veces superiores a los internacionales, en parte por créditos debido a la función que cumplen de mitigación de las inundaciones y el control y prevención de la erosión del suelo, cuando podría haber otras formas directas y más eficaces de cumplir dichos objetivos.

12 Gunasekera, H. Rodríguez, G.R. y Andrews, N.P. (1992) "World Market implications of taxing fertiliser use in EC agriculture". *Agriculture and Resources Quarterly*, Vol. 4, No.3 pp. 389-96

experimentados en el contexto internacional y nacional afectan a la agricultura y al medio rural, al tiempo que persisten y se acrecientan las condiciones que limitan el desarrollo humano (como, por ejemplo, la pobreza rural y la acentuación de los desequilibrios regionales) y amenazan la estabilidad de los ecosistemas y la propia gobernabilidad de los sistemas políticos, se ha producido un replanteamiento de los enfoques de las estrategias para el desarrollo, tanto en el seno de los organismos de cooperación técnica como en las agencias multilaterales de financiamiento y en los propios gobiernos nacionales, las cuales tienen como denominador común aceptar la importancia de valorar la ruralidad desde la perspectiva del territorio y de las múltiples interrelaciones que se dan en diversos planos, entre ellas las actividades agrícolas y no agrícolas, entre lo rural y lo urbano, entre lo social, lo económico y lo ecológico. A este nuevo enfoque se le ha denominado "Nueva Ruralidad"

A continuación se analizarán algunos de los planteamientos institucionales concordantes con esta nueva visión, partiendo del reconocimiento otorgado al más alto nivel político de las Américas, la Cumbre Presidencial.

### **Los mandatos de las cumbres presidenciales**

La Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) marca un hito importante en cuanto al reconocimiento por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno del planeta de las preocupaciones del desarrollo relacionadas con el desarrollo sostenible. Dos años más tarde, los mandatarios del Hemisferio en la Cumbre de las Américas (Miami, 1994) suscriben cuatro compromisos, en los cuales se establecen como objetivos principales de la agenda interamericana: i) el fortalecimiento de la democracia; ii) la promoción de la prosperidad por la vía del comercio y la integración; iii) la erradicación de la pobreza y la discriminación; iv) el garantizar el desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente.

En una segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, 1998) se complementaron los compromisos con uno adicional que resulta vital para cualquier estrategia de desarrollo del medio rural y combate a la pobreza en dicho medio: asegurar el acceso a la educación y mejorar su calidad.

En la última y reciente Cumbre de las Américas (Quebec, 2001), los mandatarios del Hemisferio reiteran su compromiso con el desarrollo sostenible y se comprometen en su declaración a promover programas para mejorar la agricultura, la vida rural y los agronegocios como una contribución esencial para reducción de la pobreza y el desarrollo integral. Asimismo, en la definición del Plan de acción, establecen un

capítulo específico para la agricultura y el desarrollo rural; allí reconocen la fundamental importancia de la agricultura, como una forma de vida de millones de familias rurales en el Hemisferio y destacan el papel que dicho sector desempeña, no sólo para la creación de prosperidad, sino también como sector estratégico de los propios sistemas socioeconómicos, destacando la importancia del lograr un desarrollo sostenible que asegure un tratamiento y atención adecuada al sector rural.

## **El BID y el Desarrollo Rural**

En la octava reposición de recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (1994), se priorizó la asignación de recursos para la reducción de la pobreza y la equidad social, la modernización e integración del sector agropecuario y el medio ambiente. El Banco definió para identificar sus áreas de inversión prioritarias, dos estrategias que se refuerzan mutuamente: una para el desarrollo agroalimentario de América Latina y la segunda para la reducción de la pobreza rural<sup>13</sup>. Ambas buscan revertir la tendencia observada desde mediados de la década de los ochenta, de drástica disminución de los recursos financieros dirigidos al sector.

Los programas de desarrollo rural se encuadran en la primera por la vía de apoyar a los países en la modernización y desarrollo del sector agroalimentario y, en la segunda, mediante proyectos de reducción de la pobreza, focalizados geográficamente y en grupos de beneficiarios que se definen como pobres, pero que cubren por su diversidad y complejidad varios sectores (educación, salud, vivienda, alimentación), así como acciones en el ámbito rural y urbano, en especial destinadas a la creación de empleo y generación de ingresos, con intervenciones relacionadas con el medio ambiente y la modernización del Estado.

El Banco reconoce que aproximadamente la mitad de los pobres rurales no tienen mayores opciones de superar su condición por la vía de la agricultura, por lo cual hay que desarrollar estrategias complementarias que van más allá de las actividades productivas agropecuarias; en consecuencia su estrategia incluye las actividades y vinculaciones con los demás sectores de la economía y, especialmente, en el ámbito rural del cual forma parte. Las áreas prioritarias de inversión se definen buscando aquellas que generen un efecto multiplicador atrayendo mayores inversiones públicas y privadas, para lo cual se requiere lograr la consolidación de los programas

13 Ver BID (2000), op. cit. y Echeverría, Rubén (1998) Elementos estratégicos para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe. BID (junio, 1998)

de reforma económica y apoyo a la transición (incluye medidas compensatorias temporales para productores y consumidores afectados por la apertura comercial, desarrollo de nuevos instrumentos de mercado, como bolsas agropecuarias, y para manejo de riesgos, así como apoyo al sector agroempresarial privado); programas de apoyo a la reforma del Estado y de los servicios para el sector; desarrollo de mercados financieros, de capital y manejo de riesgo; desarrollo de mercados de tierras; uso sostenible de los recursos naturales; y, desarrollo de recursos humanos y de infraestructura rural para la producción y el mejoramiento de la calidad de vida en zonas rurales.

La estrategia de combate a la pobreza rural abarca acciones que van dirigidas al aumento de la productividad e ingresos de los pequeños agricultores con potencial, la creación de empleos rurales no agrícolas, la formación de capital humano y la conservación del patrimonio natural.

### **El Banco Mundial y sus estrategias de combate a la pobreza rural**

El Banco Mundial, después de realizar una revisión crítica de su acción en el tema y analizar los principales desafíos que le depara el contexto actual, concluyó que se ha avanzado muy poco en la lucha por la reducción de la pobreza rural y que las macroreformas vinculadas al comercio emprendidas por los países, si bien son necesarias, no han sido suficientes para eliminar las deformaciones estructurales existentes y han dejado las disparidades regionales inalteradas, por lo que es necesario reenfocar su acción, aprendiendo de la experiencia, tratando de enfrentar los desafíos con una visión diferente y procurando revertir la tendencia observada durante la década de los ochenta y parte de los noventa, de un menor involucramiento del Banco en el financiamiento agrícola y rural.

Esa visión diferente, según el Banco, requiere cambiar los focos de atención y la orientación de los programas: desde el desarrollo de la agricultura a una visión más integral del desarrollo rural; desde un desarrollo centralizado a un desarrollo rural conducido por los niveles locales y las comunidades rurales; del crédito hacia sectores específicos por la vía de los bancos agrícolas a líneas de crédito no focalizadas y microfinanciamiento para los pobres por medio de las ONG; de la construcción de grandes sistemas de riego a sistemas de irrigación manejados localmente por grupos de productores; de servicios públicos para la agricultura provistos por estructuras monolíticas a la búsqueda de más pluralistas servicios de investigación y extensión, incluyendo la subcontratación con el sector privado y las ONG.

El Banco Mundial realizó recientemente una consulta regional para discutir su estrategia para la acción en América Latina y el Caribe (Ciudad del Saber, Panamá, 3-4 abril, 2001), como parte de un programa que comprende consultas similares en otras regiones del mundo. Las orientaciones estratégicas sometidas a consideración no difieren sustancialmente de las descritas anteriormente para el BID, donde se parte del prerrequisito de contar con un marco macroeconómico estable y adecuado, y la revitalización de las áreas rurales se obtiene mediante el fomento del bienestar rural, incluyendo la seguridad y el empleo, tanto agrícola como no agrícola.

Para lograr lo anterior, es necesario alcanzar una creciente productividad en la agricultura (se reconoce que ésta sigue siendo factor principal y motor de crecimiento para un gran segmento de la población rural), disponer de mercados de factores y bienes más competitivos y eficientes (éstos son la base para que una economía de mercado funcione bien), desarrollar el capital humano y lograr una reducción de la desigualdad en el acceso de activos (para generar mayores ingresos, empleo y transformación) a los servicios e infraestructura (para reducir los costos de transacción y tornar la zona rural en atractiva para inversiones privadas), de un manejo sostenible de los recursos naturales (para preservar la columna vertebral de la agricultura, para lo cual se requieren tecnologías alternativas) y mediante una mejora en el manejo de los riesgos en cuanto a externalidades económicas y naturales (con el fortalecimiento de las capacidades de manejo de riesgos y las redes de seguridad social).

### **Planteamiento de la nueva ruralidad y el CIDER: la respuesta del IICA**

Ante el reconocimiento de que el escenario rural en las Américas está cambiando significativamente, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) se ha planteado la necesidad de reconceptualizar la ruralidad, así como las políticas públicas y privadas que la afectan. Se considera que los conceptos en que se sustentaban las políticas para el desarrollo rural son limitados; no reconocen la realidad actual, ni el potencial de desarrollo que tiene lo rural. El resultado es que los países de la región no han podido reducir los desequilibrios que afectan al medio rural y se nota en la baja prioridad que se le concede al tema en la formulación de las políticas macro. La nueva ruralidad es, por lo tanto, una lectura de la realidad rural desde una visión integrada de la sociedad y sus múltiples actividades y relaciones.

En su Plan de Mediano Plazo 1998-82, el IICA incorpora el concepto de "espacios rurales" como el escenario sociopolítico ideal para focalizar eficientemente la asignación de recursos, ya que es el espacio en el cual se articulan las relaciones

sociales y económicas. Asimismo, y como una ampliación del concepto de desarrollo sostenible, se define el desarrollo rural sostenible como el proceso de transformación de las sociedades rurales y sus unidades territoriales, centrado en las personas, participativo, con políticas específicas dirigidas a la superación de los desequilibrios sociales, económicos, institucionales, ecológicos y de género, que busca ampliar las oportunidades de desarrollo humano<sup>14</sup>.

El concepto de nueva ruralidad privilegia la incorporación de la visión territorial en los procesos de adopción de decisiones, formulación de políticas, planificación y gestión del desarrollo; en esta concepción las unidades territoriales pueden tener expresiones diversas, tales como cuencas hidrográficas, humedales y zonas marino-costeras, unidades político-administrativas locales, regiones fronterizas, ecosistemas frágiles, áreas protegidas y corredores biológicos, entre otras (IICA 2000, op. cit, p.12).

La nueva ruralidad parte de la consideración de que el desarrollo humano es el objetivo central del esfuerzo de desarrollo y que éste debe ser sostenible. Asimismo, el crecimiento económico debe venir aparejado con la equidad, debe superarse el enfoque compensatorio y asistencial del desarrollo rural y el capital social debe ser el sustento de las estrategias de desarrollo.

Las estrategias planteadas para el logro de un desarrollo rural sostenible en el marco de la nueva ruralidad comprenden: a) la Planificación integral del territorio (descentralizada y democrática, cubriendo aspectos del desarrollo productivo y social); b) Desarrollo del capital social; c) Fortalecimiento de la economía multisectorial (cubriendo aspectos de financiamiento, infraestructura y recursos humanos que potencien las actividades complementarias a la agropecuaria); d) Desarrollo de competitividad y eficiencia productiva (priorizando el aprovechamiento de las ventajas de los mercados, el incremento de productividad de los factores y considerando la seguridad alimentaria); e) Profundización de la descentralización y desarrollo institucional (fortaleciendo las instituciones territoriales y de participación como elementos estratégicos para la gobernabilidad y la eficiencia de los programas); f) Diferenciación y localización en áreas estratégicas (políticas diferenciadas para el tratamiento de los temas de perspectiva de género, juventud, etnias y diversidad cultural).

---

<sup>14</sup> IICA (2000). Nueva Ruralidad. Serie Documentos Conceptuales, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. Ciudad del Saber, Panamá. Mayo.

A inicios del 2000, el IICA decidió concentrar sus esfuerzos de cooperación técnica con los países en dos grandes lineamientos estratégicos: la competitividad de las cadenas agroalimentarias con equidad y el mejoramiento del nivel de vida de las comunidades rurales. Fundó en agosto de ese mismo año, el Centro Interamericano para el Desarrollo Sostenible (CIDER) en Panamá, sobre la base del traslado de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible desde su sede en Costa Rica. El CIDER nació para apoyar la construcción de capacidades alrededor del tema del desarrollo rural, convocando a la academia, a las organizaciones no gubernamentales, a las organizaciones comunitarias y empresariales, a los organismos internacionales y a los gobiernos, para crear nuevas visiones de lo rural y promoción de acciones estratégicas para el desarrollo sostenible del territorio rural, sus habitantes y de combate a la pobreza rural.

### **El Grupo Interagencial de Desarrollo Rural en ALC**

El reconocimiento de la necesidad de coordinar acciones entre diversas agencias técnicas especializadas, con la finalidad de lograr un mayor impacto de los escasos recursos en cada una de ellas y la posibilidad de formular iniciativas conjuntas, llevó a desarrollar una alianza estratégica de trabajo denominada Grupo Interagencial de Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe, integrado por el BID, IICA, FAO, CEPAL, FIDA y GTZ<sup>15</sup>. El grupo interagencial inició una coordinación informal de acciones y posteriormente se constituyó oficialmente mediante un acuerdo suscrito el 24 de marzo del 2000, con ocasión de la Asamblea General del BID en Nueva Orleans. En el marco de dicho grupo se han realizado actividades regionales vinculadas con la reducción de la pobreza rural que comprenden los temas de ruralidad, actividades rurales no agrícolas, género y mujer rural y juventud rural.

Durante la citada Asamblea del BID, también se suscribió un Acuerdo de Trabajo entre el Banco (por medio de su Departamento de Desarrollo Sostenible) y el IICA para desarrollar actividades conjuntas en torno al tema de desarrollo rural, innovación tecnológica, temas de juventud rural, género y mujer rural. Asimismo, se comprometieron a colaborar en la preparación de estrategias nacionales de desarrollo de la economía rural y combate a la pobreza al menos en dos países de la América Central.

<sup>15</sup> Existen avanzadas conversaciones en curso para la incorporación del Banco Mundial al grupo interagencial, mediante una addenda al Acuerdo de Constitución.

## **LA NUEVA RURALIDAD: LOS PROBLEMAS INSTITUCIONALES**

Las reformas en las políticas económicas emprendidas por los países de la región han tenido una clara repercusión en la institucionalidad de los países. La búsqueda de un mayor protagonismo de los mercados y de los agentes privados ha tenido su correlato en una presión por disminuir la intervención del Estado en las economías y su tamaño, pero también ha significado una modificación sustancial del papel que la sociedad le asigna, así como de las formas de relacionamiento entre actores públicos y la sociedad civil.

La llamada reforma del Estado en la agricultura y el medio rural, por la vía de las privatizaciones (traslado de activos y funciones a la parte privada de la economía), por medio de las reformas administrativas y de procedimientos, de la disminución del empleo público y por la vía de la descentralización, ha modificado no sólo la forma, tamaño y formas de operar del aparato público, sino también la forma de hacer política sectorial agropecuaria y rural

Una de las áreas más afectadas es, precisamente, la forma de intervención del Estado con las políticas públicas. En primer término, las políticas sectoriales en la mayoría de los casos se han visto debilitadas por tres razones fundamentales: primero, por la primacía que se le concede a la política macroeconómica y la supeditación a ella de las sectoriales; segundo, porque muchos de los instrumentos tradicionales de hacer política económica sectorial (sustentación de precios, tasas de interés subsidiadas, subsidios directos a la producción y a la exportación, participación directa en la comercialización de productos del agro, etc.) se han abandonado, ya sea porque son inconsistentes con el paradigma existente, o porque su uso ha sido limitado por la nueva normativa internacional de la OMC; tercero, porque uno de los principales instrumentos utilizados para hacer política sectorial en el pasado, los planes de inversión pública en la agricultura y el medio rural, se han visto minimizados por las restricciones financieras que padecen los fiscos de los países, por las preocupaciones referentes a los déficit fiscales y por el debilitamiento de los sistemas nacionales de planificación.

No sólo las políticas económicas sectoriales se han visto debilitadas, también lo han sido las otras políticas vinculadas con la provisión de servicios para la agricultura (investigación y extensión, sanidad, crédito y financiamiento, de comercialización, etc.), al tiempo de que la política social se orientó a focalizar una acción de tipo asistencial en los grupos más vulnerables de las zonas rurales.

## **El papel de los Ministerios de Agricultura: competencia sin instrumentos**

En ese contexto de debilitamiento de la institucionalidad para la agricultura y el medio rural, en muchos de los países de la región se asigna a los Ministerios de Agricultura la competencia y responsabilidad por el desarrollo rural, como un reconocimiento de que la mayor parte de las actividades agropecuarias se desarrollan en el área rural y que dichas actividades siguen teniendo una importancia decisiva en la evolución del desarrollo de la mayoría de las zonas rurales de las Américas.

Ello plantea dos problemas básicos: el primero se refiere a que el desarrollo rural no necesariamente pasa por la agricultura (aunque ésta sea muy importante) y al hecho de que los aspectos de infraestructura, comunicaciones, salud, educación, vivienda, desarrollo de la comunidad, y en algunos países hasta la agroindustria, vitales para el desarrollo rural, son competencia de otros ministerios o instituciones públicas especializadas. Esto plantea un problema de coordinación y articulación de esfuerzos, pues las capacidades de conducción de los ministros de Agricultura no están debidamente institucionalizadas. Esto ha llevado, en algunos países, a sugerir que el tema del desarrollo rural, que atraviesa horizontalmente competencias de varios ministerios, sea tratado y conducido a nivel de esferas superiores, tales como comisiones interinstitucionales dependientes de autoridades políticas de rango superior.

El segundo problema básico es el de la carencia de instrumentos para que los ministerios de agricultura hagan política de desarrollo rural. Son escasos, por ejemplo, los países de la región en que los ministerios de agricultura tengan adecuados instrumentos financieros para sustentar políticas de desarrollo rural. Tal vez escapan a dicha norma países como México, en donde un programa como Alianza para el Campo llegó a movilizar entre 1996 y el 2000 un equivalente en recursos del 3.1% del producto interno agrícola; el de Chile, por medio del Instituto de Desarrollo Agropecuario maneja importantes fondos de apoyo a los productores más pequeños; o los casos de Brasil, con importantes programas de desarrollo rural, y Colombia, con la iniciativa denominada Visión Rural. Sin embargo, aún en estos casos, la acción ha sido insuficiente para disminuir las disparidades de desarrollo y reducir la pobreza rural.

## **El dilema de la agricultura y el desarrollo rural**

Aunque se reconoce que hay que superar el enfoque de que el desarrollo rural pasa necesariamente por la agricultura, aun en la concepción de la agricultura ampliada, se

reconoce que la agricultura sigue siendo muy importante (y en algunas regiones apartadas, o por sus propias características, el sector determinante) y ello determina que exista un sesgo pro-agrícola en los programas de desarrollo rural.

La importancia del papel que la agricultura pueda desempeñar en la promoción del desarrollo rural dependerá de la capacidad que se tenga para acrecentar los efectos multiplicadores y dar origen a mayor empleo, a agroindustrias y empresas proveedoras de servicios e insumos, a establecer encadenamientos con actividades turísticas, recreativas, artesanales y de servicios, dando origen a conglomerados que puedan contribuir efectivamente al desarrollo rural. La experiencia de la región parece poner en evidencia que el efecto no se da en la magnitud esperada y que, aun en actividades agrícolas con altas tasas de crecimiento, se han desarrollado poco los efectos de encadenamiento y no se ha podido mejorar el empleo y reducir la pobreza por la vía de incrementos en los ingresos de los pobres rurales.

Para ello, la agricultura no sólo debe generar efectos multiplicadores, sino que debe ser competitiva. Esta condición debe darse con visión de largo plazo, porque con mentalidad de corto plazo puede ser lograda a costo de la conservación de los recursos naturales y sin mayores repercusiones en el desarrollo del medio rural.

### **El tratamiento de las externalidades positivas**

El ejemplo de países más desarrollados en el tratamiento de las externalidades positivas de la agricultura, vía subvenciones o imposiciones, es digno de ser tomado en cuenta en la formulación de políticas públicas para el desarrollo rural. En la región son escasos los ejemplos, como los incentivos por contribuir a la fijación de carbono en Costa Rica o para fomentar la reforestación en diversos países. Sin embargo, los recursos para sustentar esas iniciativas son limitados por las restricciones del fisco y por la falta de legislación adecuada para permitir el financiamiento privado. Por otro lado, la imposición de gravámenes, por ejemplo para que pague quien contamine, también es una práctica poco desarrollada en América Latina.

Más allá de premios o castigos por conservar o contaminar, debería pensarse en un sistema de incentivos que induzcan a las empresas localizadas en el medio rural (agrícolas y no agrícolas), para que internalicen en sus costos de producción el uso y desgaste de los recursos naturales.

## **Común denominador: necesidad de reforzar la institucionalidad**

Existe un común denominador en los diagnósticos y en nuevas propuestas de desarrollo rural: hay que reforzar la institucionalidad para el desarrollo de la agricultura y del medio rural. En muchos casos, prácticamente hay que reconstruirla sobre sus debilitadas bases.

Reforzar la institucionalidad para el desarrollo de la agricultura y del medio rural implica un trabajo arduo en varios frentes, que van desde la formulación de las políticas hasta el fomento de las redes de actores locales, para asegurarles participación y representación, pasando por ajustes en las arquitecturas organizacionales (públicas y privadas), la legislación, las formas de trabajo, etc.

El Estado debe cumplir su papel de promotor del desarrollo, estimulando la inversión privada en aquellos sectores en los que, además de ser competitivo, puede contribuir a los objetivos de desarrollo, a efectos de crear una sinergia entre el desarrollo agrícola y no agrícola. Para ello, el Estado debe crear las condiciones que hagan atractiva la inversión privada en las zonas rurales, especialmente en el desarrollo de la infraestructura básica, las comunicaciones, la información y la educación. También debe promover el desarrollo de los mercados (de tierras, financieros, de productos agrícolas y de insumos).

También compete al Estado promover políticas que generen mayores oportunidades de empleo e ingresos. Una tarea fundamental es tratar de reducir los costos de transacción para los pequeños productores agrícolas y no agrícolas, que se estiman muy altos en las zonas rurales de América Latina y afectan el mercado de servicios (por ejemplo en el acceso al crédito), alteran los precios y reducen los ingresos netos, con lo cual se reduce la capacidad real de competitividad, ya sea en la provisión de servicios o en el esfuerzo productivo.

Con el fin de modernizar la institucionalidad pública para la agricultura y el medio rural, es necesario revisar estructuras y funciones de los ministerios encargados de dichos temas y mejorar la eficiencia de los servicios que brinda el Estado.

Los programas de desarrollo municipal, de la comunidad, de mercados eficientes y transparentes, constituyen piezas fundamentales entre los esfuerzos de fortalecimiento de la institucionalidad para el desarrollo agrícola y rural.

Los gobiernos locales deben mejorar sus capacidades para enfrentar los procesos de descentralización, para asumir crecientemente el papel protagónico en las soluciones a sus problemas locales, para ser contrapartida eficiente de los programas impulsados por los gobiernos centrales y asegurar su efectividad. La mayor capacidad de los gobiernos locales contribuye a fomentar la participación, a decisiones más democráticas y cercanas a las necesidades de los usuarios y, en general, a preservar la gobernabilidad y reforzar la democracia.

Hay que promover al sector empresarial, en la agricultura y el medio rural, a buscar alianzas estratégicas con los pequeños productores y proveedores de servicios, con el propósito de facilitar la integración de los primeros en las cadenas agropecuarias sobre una base de mayores principios de equidad, que les garanticen participar de los beneficios del esfuerzo productivo que llega hasta los mercados, acceder a la innovación tecnológica y disminuir sus riesgos (por ejemplo, mediante formas de agricultura por contrato) y, a los segundos, posibilitarles ver materializadas sus posibilidades de crecimiento en los mercados.

A las propias comunidades se les debe promover no sólo su organización sino, además, sus capacidades (fortalecimiento) para que puedan asumir nuevas funciones, emprender iniciativas que mejoren su capital social, llevar adelante proyectos locales y superar las limitaciones estructurales a que se enfrentan. Las experiencias en la región son aleccionadoras al respecto, al demostrar que cuando hay participación activa de la comunidad en el desarrollo de proyectos, los recursos son aprovechados más eficazmente; además, hay un control social de la asignación de los fondos y sobre el cumplimiento de las tareas.

### **Del microcosmos hacia el universo: ¿Cómo generalizar experiencias puntuales?**

Existen experiencias exitosas, documentadas a lo largo de la geografía latinoamericana, de comunidades rurales específicas que han logrado avances significativos en su nivel de desarrollo o de grupos de productores que han podido enfrentar a la apertura comercial y la competencia en los mercados.

Los productores de una cooperativa de café (Coocafé) en un cantón de Guanacaste (Costa Rica); el conglomerado (cluster) de productores de sombreros finos de panamá (Ecuador); los productores de fibra de camélidos de la comunidad de Concepción en Potosí (Bolivia); algunos grupos de productores de alimentos orgánicos, que han conseguido incursionar en los mercados internacionales, o los productores de queso de Cajamarca (Perú), en una escala de mercados locales y nacionales, son algunos ejemplos de experiencias de escala reducida y con carac-

terísticas muy particulares, que pueden proveer información sobre cómo se pueden canalizar esfuerzos locales para hacer frente al nuevo entorno. El problema consiste en cómo extraer los elementos básicos de dichas experiencias para poder aplicarlas a realidades culturales, económicas y sociales diferentes, con el propósito de lograr resultados similares.

### **Un aterrizaje sin instrumentos**

Los planteamientos de la nueva ruralidad presentan problemas para implementar el enfoque, debido a las limitaciones en la disponibilidad de instrumentos para brindar una respuesta integral y articulada.

Los problemas de una institucionalidad deficiente se confabulan en contra de traducir esa nueva lectura de la ruralidad en términos de una política comprensiva, de una visión global en la concepción de las estrategias. Las lecciones aprendidas por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras agencias de desarrollo (por ejemplo, USAID y GTZ-Alemania), muestran que las importantes cantidades de recursos dirigidos al desarrollo rural no se compaginan con los resultados obtenidos. En muchos casos se ha terminado por beneficiar a grupos muy pequeños de la población rural pobre y fueron frecuentes los desvíos de recursos hacia otros sectores diferentes de los grupos objetivo seleccionados.

La banca multilateral apuesta en sus nuevas estrategias de financiamiento del desarrollo rural a enfoques más comprensivos y holísticos, pero señala algunas condiciones para asegurar su éxito. Entre ellas: hay que contar con una autoridad rectora y central de la política de desarrollo rural, pero al mismo fomentar la multiplicidad y autonomía relativa de las iniciativas locales y microregionales de desarrollo rural; debe resolverse el problema de la coordinación interinstitucional; debe garantizarse la participación de los beneficiarios o grupos objetivo, no sólo en los diagnósticos y programación inicial, sino en las fases de ejecución, control y evaluación (BID 1998).

Sin embargo, se señala el gran desafío de desarrollar los instrumentos para traducir esa visión más holística del desarrollo rural, en acciones eficientes que logren la sinergia necesaria en contextos muy diferenciados y dinámicos.

## **HACIA UN ENFOQUE LATINOAMERICANO DE LA MULTIFUNCIONALIDAD**

Una reflexión final sobre el tema. Pareciera existir una gran coincidencia entre los enfoques de la nueva ruralidad y de la multifuncionalidad de la agricultura, en el sentido de que ambos plantean una visión de las relaciones entre la agricultura y el medio rural que trascienda las funciones principales de la primera (producción de alimentos y fibras). Sin embargo, la visión de la nueva ruralidad es mucho más amplia y comprensiva de los diferentes actores, factores y relaciones que tienen su expresión en un determinado territorio, mientras que el enfoque de la multifuncionalidad se restringe más a la importancia de las funciones de la agricultura en relación con el desarrollo del medio rural.

Asimismo, se debe considerar que las razones esgrimidas para promover el enfoque de la multifuncionalidad responden a problemas bastante diferentes de los que presenta el medio rural latinoamericano. Mientras en los países desarrollados, la viabilidad de las zonas rurales responde a problemas tales como la necesidad de retener la población en el campo, proteger los recursos naturales y la biodiversidad que aún tienen y asegurarse una oferta de alimentos que los proteja ante posibles perturbaciones políticas, económicas o militares (en razón de sus experiencias bélicas anteriores), en América Latina los problemas se refieren fundamentalmente a temas inherentes al propio estadio de desarrollo de nuestros países, tales como pobreza rural acuciante, grandes presiones migratorias hacia las ciudades, insuficiencia de infraestructura básica y servicios, entre otros factores.

La preocupación que surge al respecto es cómo financiar la instrumentalización de un enfoque más amplio que el de la multifuncionalidad, sin tener la abundancia relativa de recursos de los países desarrollados que promueven dicho enfoque. Ese es el desafío para América Latina.