



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## CONFERENCIA

### CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA REFORMA AGRARIA Y EL DESARROLLO RURAL

Porto Alegre, 7-10 de marzo de 2006

#### DOCUMENTO TEMÁTICO TRES

#### NUEVAS OPORTUNIDADES DE DESARROLLO RURAL BASADO EN LA COMUNIDAD

##### Resumen

El desarrollo rural es todavía un elemento esencial de las estrategias de desarrollo sostenible por tres razones:

1) Como imperativo social a través de la inclusión social por medio de un 'trabajo digno'. Desde que entramos en la era de la desindustrialización, donde las industrias de altas tecnologías crean pocos trabajos, las áreas rurales continuarán suministrando oportunidades cruciales de 'trabajo digno' (p.ej. un trabajo con un salario y condiciones de empleo aceptables) a los miles de millones de habitantes de las zonas rurales que no podrán ser absorbidos por la urbanización (concepto utilizado para hacer referencia a los que tienen un trabajo digno, una vivienda aceptable y condiciones para participar en la vida cívica y comunitaria).

Las oportunidades de empleos rurales se deben ver tanto en el sector de las explotaciones agrícolas como en los sectores ajenos a éstas (que actualmente abarcan del 40 al 60 por ciento de los ingresos rurales en los países en desarrollo), siguiendo las estrategias de desarrollo regidas por el trabajo que combinen la multifuncionalidad de una economía rural y una pluri-actividad de los habitantes de las zonas rurales. Estas oportunidades se incluyen:

- la puesta al día de las prácticas agrícolas actuales tanto en términos de productividad como de condiciones de trabajo;
- la modernización de las actividades de subsistencia para liberar tiempo para nuevas actividades orientadas al mercado, y para actividades no económicas (especialmente para las mujeres);
- la diversificación de la producción agropecuaria, agregando nuevos nichos de mercado preferentemente para productos que requieran altos insumos de mano de obra;
- siempre que sea posible, la apertura local de pequeñas industrias de procesamiento agropecuario ;
- la exploración de nuevas formas de organización de mercado, en particular a través de la empresarialidad colectiva;
- la identificación de empleos ajenos a la agricultura;
- la promoción de pequeñas empresas fuera del sector agropecuario.

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la CIRADR se encuentran en el sitio de Internet [www.icarrd.org](http://www.icarrd.org)

2) Como imperativo ambiental, a través de la promoción del 'buen uso de la naturaleza' por parte del campesinado: en tiempos de altos precios del combustible y de riegos causados por los cambios climáticos, algunas de las propuestas más prometedoras para este objetivo son la llegada de la era de la agroenergía y demás oportunidades ofrecidas por los mercados para los servicios ambientales.

3) Un sector con un efecto multiplicador importante en el resto de la economía: que debería lograrse a través de la expansión de los 'mercados internos', que son elementos clave del fortalecimiento de la competitividad de las economías nacionales. Desde este punto de vista, se pueden considerar como elementos esenciales del 'desarrollo desde adentro', considerado por muchos como el motor fundamental del crecimiento en los países en desarrollo.

Tres elementos serán importantes para las estrategias de desarrollo a favor del escenario rural y de los pobres:

A) *Neo-estados desarrollistas proactivos*, con las funciones importantes de reglamentación y reordenación de los mercados, encaminados hacia la garantía de modelos de crecimiento virtuoso, socialmente inclusivos<sup>1</sup> y ambientalmente sostenibles;

B) *El desarrollo territorial participativo y negociado*, como base para el desarrollo local según los siguientes principios:

- basado en los actores;
- basado en el territorio;
- dinámico;
- sistémico;
- multisectorial;
- multinivel; y
- participativo y negociado.

C) *La intervención de una civilización moderna basada en la biomasa;* que vaya mucho más allá de la producción exclusiva de alimentos y que abarque la producción de alimentos y de pienso para animales, de fertilizantes verdes, de combustibles biológicos, de insumos industriales, de materiales de construcción y de productos farmacéuticos y cosméticos. Los elementos presentados arriba deberían sentar las bases para un programa mundial innovador dirigido a los pequeños productores, y debería ser coordinado por la FAO. Podría abarcar los dos siguientes elementos:

- la erradicación de la pobreza, fundamentalmente a través la expansión de empresas de producción de fácil manejo y respetuosas del medio ambiente; y
- la promoción de la agroenergía compatible con la ordenación sostenible de los sistemas de vida.

La compatibilidad entre estos dos elementos debería asegurarse a través del establecimiento de los sistemas potenciales de apoyo a los medios de vida.

Las prioridades en la investigación en apoyo de la implementación de este plan mundial tienen que abarcar las biotecnologías, los sistemas integrados de producción de alimentos-energía y el nuevo uso de los desechos agropecuarios y forestales, los objetivos y límites de la genética, el acceso mejorado a las innovaciones tecnológicas y a los sistemas modernos de comunicación.

Otros elementos de este plan podrían incluir:

- la promoción del empleo fuera del sector agropecuario, empezando con un balance de las experiencias pertinentes;
- las reformas agrarias de acuerdo al tiempo y a los destinatarios, con medios para revisar regular y eficazmente su progreso;
- el desarrollo territorial participativo y negociado.

---

<sup>1</sup> Dudley Sears solía afirmar que cualquiera que fuera el índice de crecimiento económico, no se puede hablar de desarrollo a menos que el progreso se observe con respecto a la reducción del desempleo, de las desigualdades sociales y de la pobreza.

## Índice

Introducción	4
I. Capítulo 1: ¿Por qué el desarrollo rural?	4
A. El imperativo social	6
B. La inclusión social por un trabajo digno	9
C. La sostenibilidad imprescindible: hacer buen uso de la naturaleza	10
D. Una oportunidad que aprovechar: la era de la agroenergía	11
E. El contexto más genérico	13
F. Observaciones conclusivas:	14
II. Capítulo 2: ¿Cómo podremos lograrlo?	14
A. Neo-estados desarrollistas proactivos	14
B. El desarrollo territorial participativo y negociado (DTPN)	16
C. Inventando la civilización moderna basada en la biomasa	17
III. Capítulo 3 : Más allá de los Objetivos del Milenio: hacia un plan de acción	18
A. La geografía de “Hambre Cero”	19
B. Programa mundial de agroenergía	19
C. Establecimiento de los potenciales de sistemas de apoyo a la vida	19
D. Prioridades en la investigación	19
E. El empleo fuera del sector agropecuario	20
<i>Reformas Agrarias</i>	20
<i>El desarrollo territorial participativo y negociado (dtpn)</i>	20

*Este documento fue preparado por la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París, à la petición de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Las posturas y opiniones propuestas son las del autor y no representan necesariamente los puntos de vista de la FAO.*

## Introducción

1. La sesión de reuniones de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) en Porto Alegre es profundamente simbólica. Hace sesenta años el físico y científico social brasileño Josué de Castro publicó su libro principal, *Geografía del hambre*, que dejó una huella imborrable en la ideología y acciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Su pensamiento es de enorme influencia por dos razones fundamentales: denunciaba enérgicamente el escándalo del hambre endémica en medio de la abundancia y, al mismo tiempo, ponía en evidencia la necesidad de trazar todos los problemas sociales indicando, de esta forma, la importancia de las dimensiones territoriales y ecológicas en el debate sobre el desarrollo. La CIRADR está revisando la agenda de la reforma agraria más de un cuarto de siglo después de la última conferencia de la FAO sobre el tema y de la reunión en Brasil: país en cuya agenda el tema de la reforma agraria ocupa un lugar de importancia fundamental<sup>2</sup>. El lugar es Porto Alegre, una ciudad internacionalmente conocida como el sitio de los foros sociales mundiales que han estado ayudando a elaborar nuevas ideas y prácticas de democracia participativa<sup>3</sup>.

2. Además, la Conferencia está siendo convocada en un momento en el cual surgen nuevas oportunidades para el desarrollo rural con la llegada de la era del combustible biológico en respuesta al alza inflexible en los precios del petróleo. Como será argumentado en este documento, ha iniciado el final de la era del petróleo. Los retos de las generaciones venideras serán el uso de la producción en expansión del alcohol etílico y del biodiesel como palanca para promover el desarrollo socialmente inclusivo, ambientalmente sostenible, comunitariamente rural.

## I. Capítulo 1: ¿Por qué el desarrollo rural?

3. El desarrollo rural todavía es importante<sup>4</sup> por tres razones. En primer lugar, la historia no siempre se repite: las migraciones masivas de mano de obra rural desde Europa al hemisferio occidental, del siglo XIX, y después desde la campiña hasta las ciudades, como sucedió en la postguerra de los países industrializados, no pueden replicarse a escala mundial. La edad de la

---

<sup>2</sup> De 1964 a 1984 el gobierno militar distribuyó tierras a 77 mil familias. De 1985 a 1994 más de 140 mil familias fueron beneficiadas de la reforma agraria. De 1995 a 2001, el Gobierno Cardoso asentó 584 mil familias en 19.7 millones de ha. La meta del gobierno actual, que parece va a ser cumplida, es de 400 mil familias para el período 2003-2006 (datos citados de Filippi. E.E., 2005 *Reforma agraria*, UFRGS Editoria, Porto Alegre, pág. 56). En su conjunto, la reforma agraria ha involucrado a más de 1 millón de familias y varias decenas de millones de ha de tierra. Sin embargo, la estructura agraria de Brasil es todavía una de las más desiguales en el mundo. Algunas de las cifras citadas anteriormente están sujetas a controversia principalmente por casos de conteo doble. Para una valoración global positiva del trabajo de reasentamiento de la reforma agraria, véase Leite, S., Heredia, B. y Medeiros, L. (coordinadores), 2004, *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*, NEAD, Sao Paulo, Sparovek, G., 2003, *A qualidade dos assentamentos da reforma agraria brasileira*, USP/MDA/FAO, Sao Paulo, França, C.G. y Sparovek, G., 2005, *Assentamentos em debate*, NEAD, Brasilia. La reforma agraria brasileña tiene también sus detractores, véase, p.ej., Graziano, Xico. 2004, *O Carma da Terra*. São Paulo: A Girafa. A medida que se va involucrando la agricultura familiar en Brasil, el ESTUDIO CLÁSICO es el informe, patrocinado por la FAO, de Guanziroli, C.E. *et al.*, 2001, *Agricultura familiar e reforma agraria no século XXI*, Garamond Ed., Río de Janeiro. Véase también Abramovay R., 2003, *O futuro das regiões rurais*, Editora da UFRGS, Porto Alegre y Meirelles de Souza Filho, y Batalha, M.O. (org), 2005, *Gestao integrada da agricultura familiar*, EdUfSCar, Sao Carlos.

<sup>3</sup> Véase De Sousa Santos, Bonaventura (2005) *O Forum Social Mundial: Manual di uso*, Cortez editora, San Paolo, Capítulo 4: o FSM e o Futuro; Das utopias realistas às alternativas.

<sup>4</sup> De mucha importancia el Informe Mundial sobre el Empleo 2004-05, de la OIT: Empleo, productividad y reducción de la pobreza, que dedica el Capítulo 3 a la pregunta: ¿por qué la agricultura todavía es importante?

industrialización fordista se ha terminado; hemos entrado a la edad de la desindustrialización<sup>5</sup>. Las industrias de alta tecnología difícilmente crean nuevos puestos de trabajo, el objetivo es el incremento en la productividad<sup>6</sup>; estamos, de este modo, condenados, por decirlo así, a buscar nuevas oportunidades de trabajo en los entornos rurales, tanto en la agricultura como en los sectores ajenos a ésta siempre que estemos de acuerdo en la centralidad en la agenda del desarrollo de un *'trabajo digno para todos'* como ha sido definido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

4. La agricultura todavía ofrece, en 2005, el 40,1 por ciento del total de empleos en el mundo. En el sudeste asiático y en el Pacífico llega al 43,3, en Asia oriental el 49,5, en Asia del sur el 61,2 por ciento y en África subsahariana el 63,6. Por el contrario, en América Latina y el Caribe es de sólo el 17,1 por ciento, mientras en las economías desarrolladas y en la Unión Europea es de apenas el 3,7 por ciento<sup>7</sup>. Tratando de comentar estos datos, los estudios de la OIT ponen en evidencia que la agricultura tiene todavía el porcentaje más alto de empleos entre los tres sectores –agropecuario, industrial, servicios–, y que la gran mayoría de los pobres del mundo viven en Asia y África, trabajando con medios de pobreza y tratando de que los trabajos en el sector agropecuario les suministren una vida digna. Más aún, los trabajadores tienden a movilizarse de la agricultura al sector de los servicios, en vez de a las industrias, en la mayor parte de los casos, a bajos salarios, trabajos precarios, en las malas condiciones en la “economía informal” urbana<sup>8</sup>. De ahí la importancia de buscar oportunidades de empleo no agrícolas en las zonas rurales, teniendo en cuenta que en muchos países latinoamericanos el porcentaje de los ingresos ajenos a la agricultura en los hogares rurales oscila ya entre el 50 y el 60 por ciento<sup>9</sup>.

5. En segundo lugar, todavía existe el potencial para un nuevo ciclo de desarrollo rural. Es necesario producir más alimentos para garantizar el respeto universal del derecho a la alimentación y una gran cantidad de bienes pueden derivar de la tierra, bosques y biomasa acuática: alimentos, pienso para animales, fertilizantes verdes, combustible biológico, materias básicas industriales, fibras y plásticos, materiales de construcción, productos farmacéuticos y cosméticos. El mercado emergente para el combustible biológico puede ser una contribución duradera para la mitigación de los cambios climáticos. Sin embargo, esta relación no es sencilla dada la evidencia que el aumento de la producción de leña y de carbón vegetal incrementa la deforestación. Los usos devastadores de los bosques tienen que ser prohibidos.

6. Los cambios deben volver el desarrollo rural socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible, promoviendo la agricultura rural en pequeña escala debidamente modernizada y, al mismo tiempo llevando algunos de los servicios de la vida urbana al campo, comenzando con redes universales de servicios sociales, educacionales y de salud. El tiempo es demasiado breve para hacer la historia de la pobreza. Como sostiene Nelson Mandela, *“la pobreza de masa y la desigualdad espantosas son tan terribles flagelos de nuestros tiempos –tiempos en los que el mundo se vanagloria de la acumulación de sus avances en la ciencia, tecnología, industria y salud– que caminan junto a la esclavitud y al apartheid como males sociales<sup>10</sup>”*. Juan Somavía, Director General de la OIT, nos ha recordado que estamos enfrentando una *crisis global del*

---

<sup>5</sup> Sobre el impacto de desindustrializaciones precoces en los países en desarrollo, véase Palma, Gabriel, 2004, Four sources of 'de industrialisation' and a new concept of the 'Dutch Disease' (en imprenta), correo electrónico del autor: gabriel.palma@econ.cam.ac.uk.

<sup>6</sup> Sobre la elasticidad de crecimiento del empleo, se debería recordar que el tipo de crecimiento es aproximadamente igual al tipo de incremento en la productividad más el tipo de incremento en el empleo ( $r=p+e$ ). El crecimiento de la desocupación se da cuando “p” es igual a “r”.

<sup>7</sup> OIT, 2006, Tendencia Mundial del Empleo, Ginebra.

<sup>8</sup> Según el estudio de la OIT “dadas estas tendencias, es necesario reformular las estrategias de desarrollo; la realidad no va por demasiado tiempo de la mano con la teoría económica.” (en este caso, la teoría que el excedente de la ocupación rural debe ser absorbido por las industrias).

<sup>9</sup> Banco Mundial, 2004, Beyond the city. The Rural Contribution to Development, Washington.

<sup>10</sup> Mandela, Nelson, Fighting World Poverty, The Africa Report, N°1, mayo 2005, p. 14

*trabajo, de dimensiones dantescas, y el déficit en el trabajo honrado que no va a poder seguir funcionando por sí mismo*<sup>11</sup>.

7. En tercer lugar, el desarrollo rural tiene un efecto multiplicador en el resto de la economía. Un informe del Banco Mundial sobre Latinoamérica y el Caribe sostiene que la población rural ronda el 42 por ciento del total, comparado con las estadísticas oficiales que señalan el 24 por ciento y que el uno por ciento del crecimiento del PIB en la agricultura está asociado con el 0,12 por ciento del crecimiento en el sector no agropecuario<sup>12</sup>. La expansión del mercado interno es la piedra angular del ‘desarrollo desde adentro’, propugnado por Osvaldo Sunkel y los neo-estructuralistas latinoamericanos<sup>13</sup>, que no deberían estar equivocados en lo que se refiere al ‘desarrollo desde adentro’. Los mercados internos dinámicos refuerzan la competitividad sistémica de las economías nacionales.

### A. EL IMPERATIVO SOCIAL

8. El siglo veinte entrará a la historia como un período de crecimiento demográfico y de urbanización acelerada sin precedentes. Los demógrafos proyectan una estabilización de la población mundial a mediados del siglo presente. Al mismo tiempo, pronostican el incremento en la urbanización. En estos momentos, de acuerdo con las estadísticas de la ONU, más o menos la mitad de la población mundial ya vive en las ciudades. Este es un crecimiento muy intenso desde 1950, cuando el promedio relativo de población urbana rondaba el 29,1 por ciento. Si se extrapola al 2050 la tendencia prevaleciente, la población urbana alcanzaría dos tercios del total, dejando la población rural estabilizada al nivel presente con tres mil millones adicionales de individuos viviendo en las ciudades.

9. Esta es una eventualidad sorprendente, significa la necesidad de duplicar en sólo medio siglo todas las infraestructuras urbanas existentes al momento. Habría que verlo como una amenaza más que como un símbolo de progreso social, más allá de los méritos de civilización de las ciudades.

10. La interrogante principal es ¿cómo suministrar, en el escenario urbano, oportunidades de trabajo honrado para los nuevos llegados y sus descendientes, muchos de los cuales son refugiados provenientes de campiñas empobrecidos, en vez de migrantes atraídos por el espejismo y por las luces de las ciudades modernas?<sup>14</sup>

11. El concepto de trabajo honrado de la OIT incluye un pago equitativo, al igual que condiciones aceptables y relaciones de trabajo. El desarrollo no debe confundirse con las estrategias de supervivencia, tampoco tenemos que prever la reproducción de las difíciles situaciones de los trabajadores migrantes en China, conocidos como *mingong*<sup>15</sup>. Analizando estos

<sup>11</sup> ILO News, 24 de enero, 2006.

<sup>12</sup> Banco Mundial, 2004, *Beyond the city. The Rural Contribution to Development*, Washington.

<sup>13</sup> Véase Sunkel O., (ed), 1993, *Development from within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Boulder, Lynne Rienner. Véase también Sachs, I., 2001, Um projeto para Brasil : a construção do mercado nacional como motor do desenvolvimento, pp. 45-52, en *A grande esperança em Celso Furtado. Ensaio em Homenagem aos seus 80 anos* / editado por Luiz Carlos Bresser-Pereira and José Marcio Rego.- São Paulo : Editora 34.

<sup>14</sup> Las ciudades son atrayentes como la “lotería de la vida”, como afirmara en forma poética el historiador francés del siglo 19 Jules Michelet: “*La ville, un abîme inconnu, est (vue de loin) une loterie; là peut-être on aura des chances, tout au moins la misère plus libre.*”

<sup>15</sup> Véase, en particular, Chen Guidi y Chun Tao, *Zhongguo nongmin diaocha* (enquête sur les paysans chinois), publicado en Beijing, enero, 2004 citado por Cohen, P. y Richard, L., 2005, *La Chine sera-t-elle notre cauchemar? –les dégâts du liberal-communisme en Chine et dans le monde*, Mille et une nuits, París.

argumentos podríamos ofrecer un significado más restrictivo de la urbanización mundial, aplicado sólo a los que tienen un trabajo digno, un refugio decente y condiciones para participar en la vida cívica y comunitaria. Millones y millones de habitantes, a duras penas consiguen medios de vida miserables (en barriadas y vecindarios reducidos a la miseria) a través de actividades informales, inseguras y pobres, no están urbanizados, al menos hasta el momento<sup>16</sup>. Son, en la mejor de las hipótesis, candidatos para una urbanización futura que requerirá inversiones altísimas en infraestructuras, habitaciones y el suministro de empleos significativos. Para ser optimistas sobre el futuro, estas chabolas pueden ser comparadas con el purgatorio<sup>17</sup>.

12. De tal forma que tenemos que realizar análisis comparativos de los costos de la creación de oportunidades para un trabajo digno en los escenarios rurales y urbanos, incluyendo una evaluación de los *faux frais* (gastos extras) de la urbanización, manifestados en la construcción costosa de los símbolos arquitectónicos del poder, la riqueza y las habilidades tecnológicas.

13. A este punto podemos hacer dos comentarios. Desde el punto de vista metodológico, la dicotomía entre rural y urbano no tiene mucho sentido, mientras sigamos frente a la presencia de un *continuum* urbano-rural. Por esta razón la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha estado progresivamente usando estas tres categorías de escenarios: rurales, urbanos e intermedios<sup>18</sup>.

14. Desde un punto de vista autónomo, casi el 40 por ciento de la población trabajadora de los países en desarrollo son pequeños productores campesinos y agrícolas y el 75 por ciento de todos los clasificados como pobres pertenecen a esta categoría. Según René Dumont, los campesinos son “*la mayoría silenciosa del mundo moderno –la mitad de la población mundial y mucho más en los países subdesarrollados– los verdaderos proletarios de los tiempos modernos*”<sup>19</sup>.

15. En la agricultura, la brecha de productividad entre las técnicas modernas y las tradicionales es tan amplia que puede alcanzar, en casos extremos, una proporción de 500 a 1 e incluso de 1000 a 1. En otras palabras, existe el peligro de desaparecer a la mayoría de los productores tradicionales en las políticas agropecuarias concebidas para la interacción libre de las fuerzas del mercado.

16. No podemos excluir totalmente la posibilidad de un escenario catastrófico con una zona rural evacuada, usada a medias por la agricultura hipermoderna sin gente y transformada en

Joshua Muldavin sostiene que las cifras oficiales de 74 mil episodios de disturbios rurales en China, en 2005, inicialmente fueron motivados por la extensión de las tierras de los campesinos para usos no agrícolas. Calcula en 200 millones los migrantes que deambulan por todo el país en busca de trabajo y en un sorprendente 70 millones el número de los campesinos sin tierra, de acuerdo a los datos oficiales (Muldavin, J., Land grabs, Inrural China, a time bomb is ticking, *International Herald Tribune*, enero 2, 2006). Según el *Informe sobre el desarrollo humano de China, de 2005*, recién publicado por la PNUD, 250 millones de chinos fueron levantados sobre el umbral de la pobreza en el último cuarto de siglo. Sin embargo, la brecha en los ingresos por cápita entre los habitantes de las zonas rurales y urbanas se duplicó en el mismo período de referencia. El informe propugna la extensión de los derechos de seguridad social a todos los trabajadores, incluyendo a los migrantes de la campiña, calculados en 150 millones de personas.

<sup>16</sup>Muchas ciudades de los países en desarrollo no están en grado de sobrellevar la “urbanización prematura”, principalmente las ciudades africanas donde cerca del 72 por ciento del total de la población urbana vive en barriadas, amenazados por el desalojo, carencia de agua, condiciones de salubridad y otros servicios. En Nairobi casi 1 millón de personas vive en Kibera, el área más grande contigua a las barriadas (Commission for Africa 2005, *Our common interest: an argument*, Penguin books, Londres, p.83) .

<sup>17</sup> Para una historia sobre el concepto de purgatorio, véase Le Goff, Jacques, 1991, *La naissance du purgatoire*, Gallimard, París, y, por el mismo autor, 1997, *La bourse et la vie*, Hachette, París. Véase también Abramovay, R. y Sachs, I. 1996. “*Nouvelles Configurations Villes-Campagnes*”, FAO, Roma.

<sup>18</sup>Véase Veiga, José E. da, 2002, *Cidades imaginaries: o Brasil é menos urbano do que se calcula*, Autores Associados, Campinas.

<sup>19</sup> Dumont R., 1978, *Paysans écrasés, terres massacrées*, Robert Laffont, París.

enormes reservas naturales para hacer frente a los imperativos ambientales, con tres mil millones de refugiados desde la campiña, amasados en campos de emergencia y barriadas interminables. Es por esta razón que, lejos de hacerlo una cuestión anacrónica, el desarrollo rural se considera el principal reto para nuestro siglo.

17. Las siguientes cifras, utilizadas por Sami Amin, presidente del Foro Mundial de Alternativas y Director del Foro del tercer mundo en Dakar, hablan por sí mismas.<sup>20</sup> Los campesinos beneficiados por la revolución verde, pero pobremente mecanizados, producen entre 100 y 500 quintales de granos o equivalentes, por trabajador, mientras los que no fueron tocados por esta revolución tienen una productividad de apenas 100 quintales por trabajador. Por otro lado, la agricultura capitalista altamente modernizada, que emplea apenas algunas decenas de millones de productores que dejaron de ser campesinos, produce entre 10 y 20 quintales de granos o equivalentes por trabajador, por año.

18. Si unos 20 millones adicionales de productores modernos altamente mecanizados tuvieran acceso a la tierra (despojándola de las manos de los campesinos) y a capital para adquirir el equipo necesario, podrían producir la mayor parte de lo que los consumidores urbanos compran en la actualidad de los campesinos.

19. ¿Qué sucedería a esos miles de millones de seres humanos, la mayor parte de los cuales son ya los pobres entre los pobres? Según Amin, al menos un tercio de ellos podría ser absorbido por las ciudades ricas en la suposición irreal de una tasa de crecimiento industrial fijo del siete por ciento en los próximos 50 años. Los demás dos tercios se acumularían en las barriadas en busca de supervivencia.

20. Bajo estas circunstancias es necesario aceptar la permanencia de la agricultura familiar en todo el siglo 21. *“La cuestión agraria, lejos de haber sido resuelta, está más que nunca al centro de grandes cambios que la humanidad tendrá que enfrentar en el siglo XXI. La respuesta que se dé a este tema influenciará de forma decisiva el curso de la historia”* (Pág. 53). No se debe concordar con Amin en todos los argumentos abordados en su libro para reconocer la centralidad del desarrollo rural y, por lo tanto, de la cuestión agraria.

21. En efecto, enfrentamos un reto doble: ¿cómo mejorar los medios de vida de tres mil millones de hombres y mujeres que viven actualmente en el entorno rural, muchos de los cuales en condiciones extremas de pobreza? Y, ¿cómo suministrar oportunidades para al menos una parte del crecimiento poblacional que se dará antes de 2050?

22. Ésta es una tarea de enormes proporciones que no puede ser resuelta por el desarrollo agrícola por sí solo. El desarrollo agrícola debe incluir un componente importante de empleo ajeno a la agricultura, de autoempleo y de pequeñas empresas. Tal como para la agricultura familiar, su fuerza radica en su extraordinaria resistencia y habilidad para sobrevivir en condiciones adversas y, por otro lado, en su capacidad de combinar actividades de supervivencia y no monetarias orientadas hacia el mercado, la agricultura, la agroforestería y la cría de ganado junto con el trabajo estacional de artesanías, y el trabajo a tiempo parcial en los sectores secundario y terciario, para no mencionar las funciones desarrolladas como guardianes del paisaje y de los recursos naturales. La pluriactividad es la palabra clave para entender el futuro en las áreas rurales<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Amin, Samir, 2005, *Pour un monde multipolaire*, Editions Syllepse, París, p. 50-55.

<sup>21</sup> La publicación en inglés, en 1996, del trabajo principal del sociólogo ruso Chayanov, al tiempo prohibida en la Unión Soviética, provocó un debate científico intenso sobre la naturaleza y especificidad de la economía campesina y de la sociedad y el papel histórico de los campesinos (A.V.Chayanov, *The Theory of Peasant Economy*, ed. Daniel Thorner, Basile Kerblay y R.E.F. Smith., Homewood, IL: R.D. Irwin, 1966).

Es imposible condensar en una nota a pie la enorme literatura sobre el argumento. Mi opinión personal ha sido influenciada principalmente por los siguientes escritores: W. Kula, J. Tepicht y J. Kochanowicz en Polonia, Daniel Thorner y K.N. Raj en India, Solon Barraclough, Jacques Chanchol, Rodolfo Stanvenhagen y Arturo Warman para

## B. LA INCLUSIÓN SOCIAL POR UN TRABAJO DIGNO

23. Según la OIT casi el 30 por ciento de la población económicamente activa del mundo consiste en desempleados, subempleados y los llamados “trabajadores pobres”. Cualquiera que sea la razón de las políticas sociales y dádivas por indemnizaciones distribuidas a los estratos más pobres de la población, la consecución de un trabajo digno para todos es el principal reto social del desarrollo, la única solución perdurable para la situación económica de los pobres. El crecimiento económico por sí mismo no necesariamente produce desarrollo. Las políticas verdaderas *en pro de los pobres* tienen que promover un crecimiento global virtuoso (en oposición al crecimiento socialmente obstinado), llevando a una reducción simultánea del desempleo, de las desigualdades sociales y de la pobreza<sup>22</sup>.

24. En la búsqueda de oportunidades de trabajo digno en el entorno rural, se deben explorar las siguientes opciones:

- la puesta al día de las prácticas agrícolas existentes para incrementar la productividad del trabajo y lograr la eliminación total o parcial del trabajo desagradable y físicamente duro, mejorando simultáneamente los rendimientos por ha para compensar, por medio de mayores ingresos, el impacto negativo probable del proceso de modernización del empleo;
- la modernización de las actividades de subsistencia que permita dejar parte del tiempo dedicado a éstas para otras orientadas hacia el mercado o ajenas a la economía<sup>23</sup>;
- la diversificación de la producción agropecuaria agregando nuevos nichos con preferencia para productos que requieran grandes insumos de mano de obra, tales como hortalizas, frutas y flores, lechería, aves de corral, combustible biológico, agroforestería, que cambien de acuerdo a la mezcla de cultivos y de actividades; introduciendo sistemas integrados de producción de energía y alimentos, convirtiendo también los desperdicios agrícolas en riqueza, utilizándolos como comida para ganado y pescados, así como fuentes de biomasa<sup>24</sup>;
- siempre que sea posible, la apertura de pequeñas industrias de procesamiento agrario para incrementar el valor agregado de la producción primaria;

---

Latinoamérica, René Dumont y Marcel Mazoyer en Francia, T. Shanin y E. Hobsbawm en el R.U. *The Journal of Peasant Studies* es la principal referencia. Véase también Shanin, T., 1989, *Peasants and peasant societies*, Blackwell Publishers, Oxford; Sahlins, Marshall D., *Stone Age Economics* (Nueva York: Aldine, 1974), Mazoyer, M. y Roudart, L., 1997, *Histoire des agricultures du monde : du néolithique à la crise contemporaine*, Seuil, París y el encantador *Le voyage de mon frère Alexis au pays de l'utopie paysanne*, un nuevo escritor utópico y publicado bajo pseudónimo por Chayanov inmediatamente después del período de la revolución (*L'âge de l'homme*, Losana).

<sup>22</sup> Para una discusión conceptual del desarrollo inclusivo véanse Sachs I., *Inclusive development and decent work for all*, *International Labour Review*, Volumen 143, 2004/1-2 y OIT, 2004, *A fair globalization: Creating opportunities for all*, Informe de la Comisión mundial sobre la dimensión social de la globalización, Ginebra. Véase también Naciones Unidas, 2005, *The Inequality Predicament*, Nueva York.

<sup>23</sup> Este segundo punto es importante particularmente para las mujeres, ya que dedican muchas horas al día en labores rutinarias domésticas.

<sup>24</sup> India ha tenido mucho éxito en la utilización del ganado para convertir los residuos de la cosecha con una expansión de más de cuatro veces en la producción de la leche. La leche producida entre 1951 y 2002 y rebasó a los Estados Unidos que es el principal país productor de leche. La producción de leche en India ronda los 70 millones de pequeños productores, organizados en una red de cooperativas que poseen de 1 a 3 vacas y usando casi totalmente productos de la explotación y desechos de la cosecha para alimentarlas (véase Brown, Lester R., 2003, *Plan B: Rescuing a Planet under Stress and a Civilization in Trouble*, W.W. Norton, Nueva York, .p. 141-142). Este libro, escrito por un líder ambientalista que en sus primeros escritos ofrecía una visión alarmista sobre la inminente amenaza de la escasez de alimentos, contiene muchos ejemplos del crecimiento espectacular en la productividad terrestre y acuática, así como del progreso en el riego por goteo, principalmente derivado de las experiencias en India y China.

- explorar nuevas formas de organización de mercado con referencia especial a las diferentes formas de empresarialidad colectiva;
- identificar las oportunidades para trabajos a tiempo parcial o completo con diferentes miembros del hogar fuera de la explotación, en servicios sociales así como en el sector secundario y terciario de la economía;
- abrir, siempre que sea posible, pequeñas empresas no agrícolas (alojamiento para turistas, restaurantes, tiendas, transporte de pasajeros y mercancías, transporte escolar, etc.).

25. Es necesaria una advertencia al respecto: el desarrollo rural, con toda la importancia que se merece, no debe tomarse como *pars pro toto*. Debe ser reemplazado por un desarrollo más amplio dirigido a maximizar las oportunidades de un trabajo digno. Parece apropiado un triple enfoque.

26. Se debe poner mucho énfasis en la expansión de las redes universales de servicios sociales, de educación y salud, que interactúan directamente con el bienestar de la población total, incluyendo a los pobres.

27. Para inducir los cambios estructurales necesarios en la economía, el conjunto de inversiones debe concentrarse en el núcleo modernizante de la economía, dirigido por las industrias de alta tecnología. Mientras estas industrias crean poquísimos empleos directos, generan, antes y después, una cuantía importante de trabajo indirecto y de pequeñas empresas<sup>25</sup>.

28. Sin embargo, para evitar la trampa del crecimiento de la desocupación es necesario explorar todas las posibilidades de crecimiento regidos por el empleo, además del desarrollo rural, particularmente en el campo de la producción de bienes y servicios 'no comerciables' que, por definición, no están sujetos a la competencia externa y nos permiten grandes márgenes de libertad para seleccionar técnicas intensivas de trabajo. De esta forma se puede ver con especial cuidado el trabajo público y la construcción, tanto cuanto suministren muchos trabajos y, al mismo tiempo, mejoren la infraestructura necesaria para fortalecer la competitividad sistémica de las economías en desarrollo.

29. En un artículo de gran influencia, M. Kalecki mostró que los límites verdaderos en el financiamiento del crecimiento regido por el trabajo, sin generar presión inflacionaria, se encuentran en la capacidad de un país de producir y/o importar los bienes de consumo salarial necesarios para compensar la demanda adicional que nace de los salarios pagados a los trabajadores comprometidos en las actividades intensivas de trabajo<sup>26</sup>. En otras palabras, la paz de la expansión del trabajo público y de la construcción de viviendas depende del dinamismo del sector agropecuario y de su habilidad para resolver las necesidades de seguridad alimentaria en una situación de mayor demanda de productos básicos.

### **C. LA SOSTENIBILIDAD IMPRESCINDIBLE: HACER BUEN USO DE LA NATURALEZA**

30. La sostenibilidad ambiental es, a la par de la inclusividad, el segundo motor del concepto de desarrollo (siendo el tercero la sostenibilidad económica sin la cual las cosas no suceden y la mejor de las ideas se esfuma).

---

<sup>25</sup> Los nexos entre las grandes empresas modernas y las pequeñas empresas entrantes y salientes tienen que ser cuidadosamente explorado y alentados a través de las políticas públicas dirigidas a la construcción de sinergias positivas entre ellas.

<sup>26</sup> Véase Kalecki M.(1954, 1993), *The Problem of Financing Economic Development*, *Obras selectas de Michal Kalecki*, volumen 5, *Developing economies*, p. 23-60, Clarendon Press, Oxford, Sachs I, *L'Economie politique du développement des économies mixtes selon Kalecki: croissance tirée par l'emploi*, *Mondes en Développement*, París, vol. 27, N° 106, 1999, pp. 23-34. y Sachs I., 2004, *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*, Garamond, Río de Janeiro.

31. Desde tiempos inmemorables los campesinos desarrollan la función de guardianes del paisaje y de los recursos naturales. En un cierto sentido, la prudencia ambiental siempre ha estado presente en la racionalidad del campesino. Su supervivencia y la de sus hijos y nietos dependen de su interacción cuidadosa con la naturaleza, conservando los suelos y el agua, del uso parsimonioso de los recursos forestales y de la siembra de árboles de crecimiento lento para el beneficio de las generaciones futuras.

32. Es esencial que en los tiempos modernos sigan representando esta función. Hay buenas razones para recompensarlos por esta labor, por ejemplo a través de subsidios pagados a los pequeños productores, remuneraciones por servicios ambientales específicos o manteniendo los precios de los productos agrícolas a un nivel que los compense por sus valiosísimos servicios ambientales.

33. La protección ambiental a veces se confunde con el establecimiento de reservas naturales a menudo violadas debido a la falta de controles efectivos. Este problema puede resolverse parcialmente involucrando a los campesinos de los alrededores en esta tarea. Sin embargo, el esfuerzo principal debería ser la asistencia para el buen uso de la naturaleza<sup>27</sup>. El uso sostenible de los recursos naturales a través de la agricultura y de la agroforestería es la mejor forma de garantizar su conservación. En consecuencia los créditos de carbón deberían ser reservados para los proyectos económicos socialmente inclusivos que representan, al mismo tiempo, la función de pozos de carbón, en vez de financiar la forestación no económica.

34. Un problema de importancia fundamental es la creciente preocupación por los cambios climáticos causados por las emisiones de gases de efecto invernadero cada vez mayores. En este contexto, la producción de combustibles biológicos debería examinarse no solamente como una oportunidad económica para el desarrollo rural, sino también como un servicio ambiental de verdadera importancia, permitiéndonos movernos dentro de los objetivos de Kyoto.

#### **D. UNA OPORTUNIDAD QUE APROVECHAR: LA ERA DE LA AGROENERGÍA**

35. Lo que treinta años de discursos ambientales no lograron, lo hicieron seis meses de alza en los precios del petróleo. El año 2005 fue un momento crucial en lo que respecta al combustible biológico. La disminución progresiva del consumo del petróleo y su sustitución por combustibles biológicos, a la par de la investigación de mayores eficiencias energéticas, son hoy puntos seguros de agenda en el debate sobre el desarrollo.

36. El agotamiento total del petróleo no va a suceder mañana, talvez tampoco durante este siglo. Pero hay buenas razones para creer que ocurrió un cambio estructural por los precios mayores del petróleo, con consecuencias dramáticas para los países importadores y exportadores de petróleo.

37. Éstos gozarán de ganancias imprevistas, lo más probable es que se dé la llamada "enfermedad holandesa". Se enfrentarán con el deterioro de los términos de comercio y dificultades en la balanza de pagos. Pero este apuro puede volverse una bendición al fomentar a los países tropicales a comprometerse en mayores escalas de producción de alcohol etílico bioenergético, biodiesel y carbón vegetal de los bosques plantados<sup>28</sup>. Con treinta años de experiencia en la sustitución de la gasolina por el alcohol etílico producido de la caña de azúcar y

---

<sup>27</sup> Du bon usage de la nature es el título de un libro importante de Catherine y Raphaël Larrère, 1997, Du bon usage de la nature, Aubier, París.

<sup>28</sup> Para un análisis del impacto del final del uso del petróleo en los países menos desarrollados, véase Sachs I., Expensive oil: for Least Developed countries a Quiproquo of curse and Blessing in disguise, documento preparado para UNCTAD, diciembre 2005.

una agroenergía integral, en su programa 2006-2011<sup>29</sup>, Brasil espera transformar la agroenergía en las joyas de la corona de su agronegocios.

38 El precio de equilibrio del combustible del alcohol etílico producido de la caña de azúcar, 35 dólares EE.UU. por barril y ha sido considerablemente superado ya que el precio del petróleo ronda los 60. De acuerdo con las fuentes brasileñas, 60 dólares es el precio de equilibrio para el biodiesel, sin embargo sus costos de producción probablemente tendrán bajas brutas en los próximos años. En la medida en que el mecanismo de desarrollo limpio (CDM, por sus siglas en inglés) del protocolo de Kyoto permita las demandas de créditos de carbón para la producción de combustibles biológicos, sus costos de producción serán reducidos consiguientemente. Es más, juzgando lo que ha sucedido con el alcohol etílico de la caña de azúcar en los últimos 30 años, se puede esperar una reducción rápida y continua de los costos del combustible biológico en las próximas décadas.

39 Las condiciones climáticas adecuadas dan a los países tropicales una ventaja comparativa permanente en la producción de combustible biológico, tanto por la sustitución de las importaciones de petróleo como por futuras exportaciones de combustible biológico cuando se vuelva una materia prima importante.

40 ¿Qué tan lejos y veloz se pueden mover a lo largo de estas líneas? ¿Cuáles son los límites que se deben respetar? ¿Hasta qué punto la expansión de la producción del combustible biológico afectará los objetivos primordiales de la seguridad alimentaria y de la protección de los bosques autóctonos?

41 Estas preguntas deben ser respondidas rigurosa y rápidamente, país por país, dejando a un lado las conjeturas, juicios y prejuicios que abundan en la literatura sobre los pasos ecológicos de las civilizaciones industriales, la cantidad de tierra y agua cultivables, el rendimiento por ha de los cultivos escogidos para la producción de combustibles biológicos, la energía necesaria, los usos potenciales de los productos derivados, el volumen de empleo que podría ser creado, las innovaciones tecnológicas venideras, etc. No se debe condonar, bajo ninguna circunstancia el uso devastador de los bosques. Tampoco se debe fomentar el combustible biológico a costa de los objetivos de la seguridad alimentaria.

42. Es necesario puntualizar un comentario metodológico. Muchos cálculos sobre las exigencias de tierra para la bioenergía omiten el ahorro que resultaría de la programación de sistemas integrados alimento-energía en vez de yuxtaponer la producción de alimentos y de combustibles biológicos. Más aún, una cuestión fundamental para el futuro es la habilidad de extraer combustibles biológicos de los desperdicios agrícolas.

43 Es saludable que la FAO tenga un papel relevante en el desarrollo de los estudios más novedosos sobre la producción de combustibles biológicos y los recursos naturales requeridos, para ofrecer las respuestas a las preguntas apenas puestas.

44 Una vez más, la producción de combustibles biológicos no debería ser tomada como una *pars pro toto* de las estrategias energéticas. Debería basarse, primero que todo, en la moderación de la demanda de energía y en una mayor eficiencia en el uso final de la energía. A la par con la agroenergía, deben ser exploradas todas las demás fuentes de energía renovable y limpia.

---

<sup>29</sup> Véase Ministerio de Agricultura, Pecuaria e Abastecimiento, 2005 Plano Nacional de Agroenergía 2006-2011, Brasilia y Mancoed, Isaias de Carvalho (org), 2005 A energia de Cana-de-açúcar, Unica, Sao Paulo.

## E. EL CONTEXTO MÁS GENÉRICO

45. Este documento sostiene que la producción agropecuaria engloba los alimentos, el pienso para animales, el fertilizante verde, los materiales de construcción, las materias primas industriales, los productos farmacéuticos, cosméticos. Una exploración de la diversidad biológica nos ayudaría a encontrar nuevos desarrollos en la química verde (o sostenible). Sin embargo, la agricultura es solamente una parte del desarrollo rural, así como los combustibles biológicos son sólo una parte de la producción agropecuaria. Las palabras claves aquí son: multifuncionalidad de la economía rural y pluriactividad de los habitantes de las zonas rurales, incluyendo las migraciones estacionales y las áreas ubicadas en las proximidades de las ciudades, aunque viajen todos los días.

46. Como ya se ha dicho, los ingresos producidos en las actividades ajenas a la agricultura representan la mitad o más de la mitad de los ingresos de los hogares rurales. Dadas las oportunidades limitadas para la migración hacia las zonas urbanas, los planificadores de desarrollo rural deben proyectar con mayor atención las posibilidades de empleos ajenos a la agricultura en el sector de servicios: social, técnico, personal y comercial, ambiental, turismo, ecoturismo (una etiqueta que tiene que ser reglamentada), “turismo de proximidad” o sea de urbanidades que pasan los fines de semana en áreas rurales y playas no tan distantes. Un estudio importante de las áreas rurales de Brasil, realizado por José Graziado da Silva, Clayton Campanhola y un gran equipo de investigadores, concluye sobre la importancia del crecimiento de la cuantía de trabajos relacionados con el mantenimiento de las casas del campo y de las playas pertenecientes a las prósperas clases medias y con la organización de sus actividades deportivas y para el tiempo libre (equitación, pesca, etc.)<sup>30</sup>. Según los cálculos, más o menos el 15 por ciento de los brasileños ocupan su tiempo en actividades relacionadas con el tiempo de “no-trabajo” de la sociedad brasileña. Datos exactos sobre estas actividades aún no son disponibles<sup>31</sup>.

47. Las áreas que gozan de buenas condiciones climáticas y lindos paisajes pueden confiar en atraer cada vez más cantidades de personas jubiladas que prefieren establecerse en la campiña, creando una demanda regular de muchos servicios y productos. Lo mismo puede suceder con profesionales activos de alto nivel que prefieren vivir en el campo y valerse por sí mismos de las técnicas de información y de comunicación para trabajar a distancia. Aunque parezca sorprendente, al menos en algunas áreas rurales la posibilidad de crear *in loco* “sociedades de servicios” modernos ofrece mejores posibilidades de empleo que migrar hacia las ciudades.

48. Las tecnologías modernas de información y comunicación favorecen la reorganización en las áreas rurales de muchas industrias que migran desde las áreas metropolitanas superpobladas en búsqueda de menores costos de producción y de ventajas fiscales. El impacto de estas industrias en las condiciones de vida de las áreas rurales o semirurales es un popurrí: más oportunidades de empleo, por un lado, y mayores precios producidos por la por la entrada de mano de obra calificada.

---

<sup>30</sup> Véase el proyecto “O Novo Rural Brasileiro” que produjo varios libros, en particular:

CAMPANHOLA, Clayton (Org.); SILVA, J. F. G. (Org.) 2004, O Novo Rural Brasileiro: Novas Ruralidades e Urbanização. Brasília/DF: Embrapa Informação Tecnológica, v. 7. 216 p.

CAMPANHOLA, Clayton (Org.); SILVA, J. F. G. (Org.), 2004, O Novo Rural Brasileiro - Novas Atividades Rurais. Brasília/DF: Embrapa Informação Tecnológica, v. 6. 308 p.

CAMPANHOLA, Clayton (Org.); SILVA, J. F. G. (Org.), 2004, O Novo Rural Brasileiro - Rendas das Famílias Rurais. Brasília/DF: Embrapa Informação Tecnológica, v. 5. 495 p.

CAMPANHOLA, Clayton (Org.); SILVA, J. F. G. (Org.), 2000, O novo rural brasileiro: políticas públicas. 1. ed. Jaguariúna/SP: EMBRAPA, v. 4. 176 p.

<sup>31</sup> Se está llevando a cabo una investigación sobre las playas como espacio ameno y de trabajo. Será de sumo interés saber cuantas personas trabajan en las payas brasileñas en un fin de semana de sol y sus capacidades. El mismo enfoque puede ser extendido a otras áreas que atraen a los turistas de proximidad (p.ej. los bosques Tijuca de Río de Janeiro, otros parques naturales, etc.).

49 La evolución de las áreas rurales hacia estos nuevos tipos de asentamientos, por supuesto, dependerá de la oferta de servicios públicos, tales como redes de servicios sociales, educacionales y de salud y otras mejoras de infraestructuras.

50 Éstos son cruciales para todas las empresas que se abren y para sus conexiones rurales-urbanas, turismo y viajes diarios. Por esta razón se debe dar una prioridad muy alta en la planificación del desarrollo rural, más aún, considerándolo por naturaleza con gran intensidad de mano de obra. Hay una importancia fundamental en la expansión del trabajo público en el crédito si la oferta de bienes de consumo salarial es elástica; ha llegado el momento de actualizar la teoría keynesiana.

## **F. OBSERVACIONES CONCLUSIVAS:**

51. Hemos visto que las reflexiones persuasivas sociales y ambientales están a favor del desarrollo rural como un componente principal de las estrategias de desarrollo para el país. Al completar la interminable agenda de la reforma agraria es una condición previa para afrontar la pregunta sobre cómo lograrlo. Ya que la reforma agraria será analizada en detalles en otra sección de la CIRADR, haremos sólo un breve comentario sobre el argumento<sup>32</sup>. La reglamentación del acceso a la tierra y a los derechos de propiedad es la punta de lanza de las reformas agrarias. Para ser eficaz, se debe incluir un paquete de políticas públicas simultáneas a favor del campesinado que garanticen el acceso a la formación, capacitación, técnicas apropiadas y servicios de extensión, acceso al crédito y a las diferentes formas de financiación a tipos favorables de interés, así como el acceso a los mercados locales, nacionales y global, a precios justos y a través de contratos equitativos y transparentes con las agroindustrias y cadenas de distribución, ventas directas a los consumidores y contratos públicos de compras.

## **II. Capítulo 2: ¿Cómo podremos lograrlo?**

52. El informe ya citado del Banco Mundial (2004) identifica la necesidad de dar a las políticas públicas una mayor orientación hacia el entorno rural (pro-sesgo y pro-rural). Se necesita hacer más eficientes las instituciones responsables de la planificación e implementación de las políticas de desarrollo.

### **A. NEO-ESTADOS DESARROLLISTAS PROACTIVOS**

53. Las instituciones tienen su importancia, las más importantes entre ellas son los estados nacionales. En la era de las economías globalizadas, tienen todavía funciones importantes que realizar, comenzando por la de gobernar y de regular los mercados<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Véanse los siguientes documentos preparados por la CIRADR: Reforma Agraria, justicia social y desarrollo sostenible, preparado por Sergio Leite, Políticas y prácticas para garantizar y mejorar el acceso a la tierra, Pobreza y acceso a la tierra, preparado por Camilla Toulmin y Lorenzo Cotula.

<sup>33</sup> Para los que sostienen que en la era de la globalización las funciones desarrollistas del estado se vuelven obsoletas y redundantes, afirmando la primacía de los mecanismos de mercado e invocando el ejemplo de los Estados Unidos, se

54. Éstas tienen, por naturaleza, poca visión de futuro y falta de sensibilidad sobre las exigencias sociales y ambientales. Si se las deja operar por su propia cuenta tienden a generar modelos ambientalmente perjudiciales y socialmente perversos. El maldesarrollo (maldéveloppement) es la palabra apropiada para calificarlas. El término desarrollo se debería reservar para los modelos de crecimiento virtuoso que son socialmente inclusivos<sup>34</sup> y ambientalmente sostenibles.

55 Las próximas décadas verán el surgimiento de nuevas formas de “economías mixtas” (públicas-privadas) y el inicio de una era de una nueva generación de estados desarrollistas, compactas, limpias y proactivas, completamente diferente de las diversas formas de estatismo burocrático que prevalecieron en los siglos anteriores.

56 Estos neo-estados desarrollistas deberán ser construidos sobre la base de una valoración cuidadosa de los logros y dificultades de estos tipos de estado, del surgimiento y caída del socialismo real, de los fracasos de las políticas neoliberales alternativas conocidas como *Consenso de Washington* y del anquilosamiento de la socialdemocracia (que parece atrapada en su contradictorio) ‘aun no cualificada para la economía de mercado, ni para la sociedad del mercado’<sup>35</sup>.

57. Desde el punto de vista del autor, el estado desarrollista tiene que asumir las siguientes responsabilidades:

- la articulación entre los espacios de desarrollo, desde lo local a lo transnacional, pasando por lo regional y nacional, siendo lo más vulnerable la interfaz entre la economía nacional y global<sup>36</sup>. Las políticas en pro de los campesinos pueden requerir la liberación de los precios internos relacionados con los mundiales. La articulación de los espacios locales con los nacionales necesita el establecimiento de las interacciones entre los enfoques ascendentes y descendentes;
- la armonía de los objetivos sociales, ambientales y económicos a través de la planificación estratégica, flexible y participativa, el trabajo digno para todos los seres como enfoque central;

---

puede responder parafraseando el título de un artículo de Paul Krugman: ‘No hagas lo que decimos, haz lo que hacemos’, Ha-Joon Chang’s book, *Kicking Away the Ladder –Development Strategy in Historical Perspective*, (2002, Anthem Press, Londres) nos muestra que ninguno de los estados desarrollados hoy en día ha llegado a la presente situación sin la intervención del estado

<sup>34</sup> Dudley Sears solía afirmar que cualquiera que fuera el índice de crecimiento económico, no se puede hablar de desarrollo a menos que se observe el progreso en relación con la reducción del desempleo, de las desigualdades sociales y de la pobreza.

<sup>35</sup> Para un análisis clásico del estado desarrollista en Japón, véase Johnson, Chalmer, *MITI and the Japanese Miracle: Growth of Industrial Policy 1925-1975*, Stanford University Press, 1982. Véanse también, Wade, Robert, 1990,2003, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, Stiglitz, Joseph, *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton & Company, June 2002, Chang , Ha-Joon,2005, *The East Asian Development Experience: The Miracle, the Crisis and the Future* , Zed Books, Londres. Véanse también, Sachs, I., 2000, *Understanding Development : People, Markets and the State in Mixed Economies*, Oxford University Press, Nueva Delhi y Sachs, I.,1999, O Estado e o parceiros sociais : negociando um pacto de desenvolvimento, pp. 197-217., en: *Sociedade e Estado em transformação* / editado por Luis Carlos Bresser Pereira ; Jorge Wilhem and Lourdes Sola. - São Paulo : Editora UNESP.

<sup>36</sup> Esta es, una vez más, un área donde la equidad exige un tratamiento igual para los asociados de fuerza desigual con reglas del juego basadas a favor de los asociados más débiles, en incidencia de los países en desarrollo que sufren de los modelos prevalecientes de globalización asimétrica.

- la formación de asociaciones entre los interesados en el proceso de desarrollo por medio de negociaciones cuadripartitas entre el estado, los trabajadores, los empresarios y la sociedad civil organizada;
- el financiamiento en con tipos de interés favorables para las inversiones en las áreas prioritarias indicadas por los planes estratégicos;
- la estimulación de las innovaciones accesibles a los pequeños productores, promoviendo la investigación pública pertinente.

## B. EL DESARROLLO TERRITORIAL PARTICIPATIVO Y NEGOCIADO (DTPN)

58. Históricamente, los enfoques descendentes dominaron la escena del desarrollo. De esto la importancia de crear condiciones institucionales que amplifiquen los objetivos de los enfoques ascendentes.

59 La meta final del desarrollo es la reducción de las desigualdades sociales y tiene que lograrse sacando ventajas de la diversidad biológica y cultural, llevando a una pluralidad de sendas de desarrollo que pueden ser trazadas, solamente, a un nivel equitativamente descentralizado beneficiándose del conocimiento, experiencia, imaginación e iniciativas de las poblaciones locales.

60Las consideraciones políticas van en la misma dirección: el aprendizaje difícil pero indispensable de la democracia directa puede darse solamente a escala local en comunidades relativamente pequeñas.

61La selección de la escala territorial adecuada para la planificación local tiene que ser pragmática. Cuanto menores son las comunidades, mayores son las oportunidades de los ciudadanos para participar. Por otro lado, si la descentralización se aventura demasiado lejos, la complejidad de los procesos de desarrollo se pierde de vista. Las circunstancias históricas, configuraciones ecológicas e identidades culturales locales deben ser tomadas en cuenta, a la par de la conveniencia de las consideraciones económicas y administrativas. Para diferentes sujetos tienen que ser construidas diferentes geometrías llevando a las comunidades locales a diferentes clases de consorcios y de coaliciones.

62.El concepto de Desarrollo Territorial Participativo y Negociado constituye una base excelente para planificar pragmáticamente el marco institucional para un desarrollo local, siempre que se base en los siguientes principios:

- **basado en los actores:** reconocimiento de la heterogeneidad de los intereses de los actores y de las visiones del territorio;
- **basado en el territorio:** es decir en unidades especiales de análisis que resultan de las relaciones sociales e históricas entre los actores;
- **Dinámico:** la comprensión y el aprendizaje de la complejidad de los cambios ambientales para apoyar perfiles positivos de cambio y ayudar a mitigar los modelos negativos;
- **Sistémico:** asunción de la complejidad del contexto territorial y de las interdependencias en y entre los territorios;
- **Multisectorial:** integración de las dimensiones ambientales, sociales, económicas, políticas culturales de la visión del autor del territorio.

- **Multinivel:** integración de diferentes niveles territoriales y escalas en el sistema de gobierno;
- **Participativo y negociado:** noción del territorio como una arena de negociaciones para fortalecer el diálogo y la confianza mutua e incrementar el poder de negociación<sup>37</sup>.

63.El concepto de DTPN tiene que ser ampliamente popularizado y confrontado, de forma continua, con la enorme variedad de experiencias que surgen del desarrollo local y territorial, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados<sup>38</sup>. La FAO debería seguir funcionando como un centro de coordinación de este aspecto tan importante del desarrollo rural.

64El desarrollo local no debe ser confundido, sin embargo, con el '*localismo autárquico*', un encierro en sí mismo de la comunidad local. Debería estar dirigido a fomentar la cooperación entre todos los interesados del desarrollo presentes en la comunidad para promover la '*construcción social de las innovaciones*' dirigida a una mejor inserción de la comunidad en la economía nacional y, posiblemente, global<sup>39</sup>. El futuro no le pertenece a un archipiélago de comunidades auto-contenidas.

65Aquí podemos agregar un comentario. Debemos ver las cosas desde un punto de vista evolucionista hacia la construcción de las instituciones locales para el desarrollo participativo y negociado. Para ello se requiere un aprendizaje de participación significativa. El proceso podría empezar con la creación de foros de desarrollo local que, después de algún tiempo puedan transformarse en concejos asesores y, en un segundo momento, en órganos deliberativos. El ejemplo de planificación participativa en el estado de Kerala<sup>40</sup>, en India, se basa en la importancia de asociar las poblaciones locales ya en la fase de diagnóstico inicial, identificando los problemas locales más urgentes, pero también los recursos latentes y las oportunidades de desarrollo<sup>41</sup>.

### C. INVENTANDO LA CIVILIZACIÓN MODERNA BASADA EN LA BIOMASA

66. La implementación de las estrategias de desarrollo rural necesita, al mismo tiempo, un flujo continuo de innovación que lleve a mejores rendimientos por ha, combinados con mayor productividad laboral y un grado más amplio de productos derivados de la biomasa.

67 Las grandes civilizaciones del pasado fueron potenciadas inicialmente por la energía solar utilizada a través de la fotosíntesis. El reto que estamos enfrentando es la invención de una civilización moderna basada en la biomasa situada, sin embargo, en un estadio completamente diferente y mucho más alto de la ascensión científica de la raza humana. La 'invención' del

---

<sup>37</sup> FAO, Dirección del Desarrollo Rural, 2005, "An Approach to Rural Development: Participatory and Negotiated Territorial Development (PNTD)". Véanse también los siguientes documentos preparados para CIRADR: Sustainable communities por Jules Pretty y Le renforcement des capacités des Etats et des Sociétés Civiles pour améliorer l'accès à la terre, à l'eau et aux ressources naturelles, por Michel Merlet, Samuel Thirion y Vicent Garces.

<sup>38</sup> En vez de buscar solamente las "buenas prácticas", se debe poner mucha atención al análisis de los casos menos favorables donde los intereses locales llevan a prácticas patrimoniales no deseadas. Véase Abramovay, R. (2005), A agricultura familiar entre o setor e o território. ([www.econ.fea.usp.br/abramovay](http://www.econ.fea.usp.br/abramovay))

<sup>39</sup> Véase Trigilia, Carlo, 2005, *Sviluppo Locale: un progetto per l'Italia*, Editori Laterza, Roma-Bari.

<sup>40</sup> Véase Isaac, T.M, Franke, R, 2000, *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*, Nueva Delhi, Left Word. Las experiencias brasileñas sobre el desarrollo local están siendo recolectadas y analizadas en el proyecto en curso del Instituto Ciudadania sobre las políticas nacionales de apoyo al desarrollo local.

<sup>41</sup> El Gobierno Brasileño invitó al Instituto de Ciudadania para que prepare las directrices para una política nacional de apoyo al desarrollo local.

mundo no se ha perdido. Celso Furtado estaba en lo correcto cuando sostenía que el desarrollo siempre necesita un cierto grado de invención.

68 La función de producción que hay que explorar, siempre que se tomen en cuenta los países desarrollados, tiene las siguientes características: conocimiento y trabajo intensivo y, al mismo tiempo, tanto capital y ahorro de recursos cuanto sea posible. Además, las soluciones propuestas tienen que incorporar los principios de la '*revolución siempre verde*' como fue definido por M.S. Swaminathan: tienen que buscar mayores rendimientos respetando las reglas de la sostenibilidad ambiental y ser apropiadas para los pequeños productores<sup>42</sup>.

69. Como ya se ha dicho, la civilización basada en la biomasa va más allá de la producción exclusiva de alimentos. Abarca alimentos y pienso para animales, fertilizantes verdes, combustibles biológicos, insumos industriales, materiales de construcción, productos farmacéuticos y cosméticos.

70 El punto de inicio para investigar los potenciales de la civilización basada en la biomasa es el examen de la diversidad biológica presente en diferentes ecosistemas. Las biotecnologías entran al juego en los extremos opuestos del proceso de producción. Por un lado, fortalecen los rendimientos por ha de la producción de biomasa; y por el otro, son instrumentales para la apertura y ampliación del grado de productos derivados.

71. El prospecto de la civilización basada en la biomasa es brillante particularmente para los países tropicales que gozan de ventajas climáticas permanentes respecto a la producción primaria de biomasa<sup>43</sup>.

72. Siempre que las propuestas que tengan que ver con la producción y usos de la biomasa sean específicas para el ecosistema, la cultura e incluso el sitio, el progreso en esta área estarán condicionados por las capacidades de investigación de los países, mucho más que por la transferencia de técnicas del Norte al Sur. Por el contrario, el campo está completamente abierto para la cooperación científica y técnica Sur-Sur, al igual que el intercambio de experiencias, particularmente entre los países y regiones con escenarios ambientales similares. La FAO puede actuar como punto de intercambio de información para tales experiencias, poniendo en evidencia los casos de agricultura sostenible en progreso en los países desarrollados.

### **III. Capítulo 3 : Más allá de los Objetivos del Milenio: hacia un plan de acción**

73. Para concluir, algunas sugerencias que siguen en este documento están presentadas en forma de plan de acción para promover el desarrollo rural socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible.

---

<sup>42</sup>Información exhaustiva sobre el concepto de "revolución siempre verde" de M.S Swaminathan's disponible en el sitio web de esa Fundación [www.mssrf.org](http://www.mssrf.org). La '*revolución siempre verde*', también es conocida como doble revolución verde, siempre que incorpore los criterios de sostenibilidad ambiental que estaban ausentes en la primera revolución verde.

<sup>43</sup>Véase Sachs, I., 2000, *Brésil: tristes tropiques ou terre de bonne espérance?* Tropicalité, tropicologie et développement, pp.184-201, *Hérodote*. Revue de Géographie et de Géopolitique, París, N° 98 (N° thématique : Nation Brésil), 3e trimestre 2000.

### **A. LA GEOGRAFÍA DE “HAMBRE CERO”**

74. La FAO podría dirigir la preparación de un plan de acción mundial para la erradicación del hambre con objetivos y calendarios establecidos por cada país para lograr la implementación completa y universal del derecho a la alimentación. Esta meta debería ser alcanzada inicialmente por medio de la expansión de la producción de los campesinos en pequeña escala, organizados en cooperativas y otras formas de empresarialidad colectiva y aplicando los principios de la revolución siempre verde.

### **B. PROGRAMA MUNDIAL DE AGROENERGÍA**

75. A la par, un programa agroenergético mundial a medio y largo plazo debería ser establecido para los periodos de referencia 2006-2015 y 2016-2025. Este plan debería ser compatible con las metas de la seguridad alimentaria y con los objetivos de protección de los bosques autóctonos y la ordenación sostenible de los medios de vida. Al igual que la geografía de hambre cero, este plan debería involucrar inicialmente a los campesinos productores en pequeña escala.

### **C. ESTABLECIMIENTO DE LOS POTENCIALES DE SISTEMAS DE APOYO A LA VIDA**

76. Para hacer compatible los dos planes es necesario establecer la disponibilidad de tierra, agua y recursos forestales, poniendo al día los estudios prospectivos existentes sobre las huellas ecológicas de las civilizaciones modernas, examinando los diferentes escenarios de la tierra y usos de la biomasa e incorporando su asunción sobre el índice de progreso tecnológico para incrementar la productividad terrestre y acuática.

### **D. PRIORIDADES EN LA INVESTIGACIÓN**

77. El flujo de innovaciones dependerá del desempeño de la investigación. Los siguientes argumentos merecen atención especial:

- biotecnologías para mejorar el rendimiento por ha de la biomasa y expandir el grado de productos derivados de esta nueva fuente de energía;
- el diseño de programas integrados de producción alimentos-energía adaptados a los diferentes biomas;
- nuevos usos de los desperdicios agrícolas y forestales (*convertir los desperdicios en riqueza*) en forma de combustibles biológicos y pienso para animales y las cesiones correspondientes de tierras de pastoreo para la agricultura.

78. Dos condiciones deben ser unificadas. Por un lado el uso de las biotecnologías conlleva cuestiones éticas importantes y difíciles sobre el objetivo y límites de la manipulación genética. Esta es un área donde la ética, la política y la economía se superponen<sup>44</sup>. Por otro lado, la accesibilidad de las innovaciones tecnológicas propuestas para los pequeños productores debe ser tomada en cuenta. Se deben concebir canales apropiados para la difusión de innovaciones

---

<sup>44</sup> Véase, Amartya, 1997, *On Ethics and Economics*, Blackwell Publishers, Oxford.

tecnológicas en las áreas rurales, usando las oportunidades creadas por las tecnologías de comunicación moderna<sup>45</sup>.

79. La FAO debería estar al frente también en la organización de los programas internacionales de investigación sobre estas tres prioridades y promoviendo en su entorno la cooperación tecnológica Sur-Sur y el intercambio entre los países tropicales<sup>46</sup>.

## **E. EL EMPLEO FUERA DEL SECTOR AGROPECUARIO**

80. En la medida en que el desarrollo rural implique la pluriactividad de los productores y de los miembros de sus familias, se debe fomentar la creación de empleos ajenos a la agricultura, autoempleos y pequeñas empresas en el entorno rural. La FAO podría fungir como centro de intercambio de experiencias relevantes en este campo, comenzando con, y a través del análisis de las experiencias chinas particularmente estimulantes al respecto.

### ***Reformas Agrarias***

81. Los gobiernos deberían estar invitados a establecer metas y calendarios para la implementación de la reforma agraria y la FAO debería organizar, cada cinco años, una conferencia para participar y evaluar el informe del progreso a este respecto.

### ***El desarrollo territorial participativo y negociado (dtpn)***

82. La FAO debería actuar como centro de intercambio de la información sobre las experiencias del DTPN y como fuente de asistencia técnica para los países que desean ir hacia esta dirección.

---

<sup>45</sup> Para celebrar el 60vo aniversario de la Independencia, en 2007, India propone abrir 600 mil centros de innovación rural a lo interno de la Misión 2007. La originalidad del proyecto consiste en la forma en que trata de entrenar a los habitantes de los pueblos a hacer buen uso de ordenadores para tener acceso a la información técnica.

<sup>46</sup> Un primer paso en esta dirección fue realizado por el programa «South-South Cooperation on Environmentally Sound Socio-Economic Development in the Humid Tropics», implementado en conjunto por la UNESCO Man y el Biosphere Programme (UNESCO/MAB), la Universidad de las Naciones Unidas (UNU), y la Third World Academy of Sciences (TWAS). Véase información adicional en: <http://www.unesco.org/mab/activity/s-s/s-shome.htm>.