

Reflexiones sobre Desarrollo Rural Territorial: OECD y el nuevo paradigma para América Latina

Alberto Valdés

IV Congreso de Economía Colombiana,
Universidad de Los Andes, Bogotá

Sept. 25-26, 2014

Dos temas

- Una breve síntesis del paradigma en OECD.
- Observaciones acerca de programas de desarrollo rural en América Latina.

El enfoque OECD para el sector rural

- En el pasado – énfasis en lo sectorial agrícola – ingreso y transferencia a agricultores, lo productivo sectorial, no la visión territorial.
- Especialmente en Europa, desarrollo rural ha figurado prominentemente en la agenda por décadas.
- Objetivos – elevar ingreso agrícola, pero no orientado a promover desarrollo regional o rural – ciertamente no la PAC (CAP).

Orientación tradicional no contribuyó a desarrollar regionalmente las zonas rurales

- Énfasis en apoyo a través de precios, con protección en frontera, asigna \$ principalmente a agricultores grandes y regiones más productivas
- El apoyo a través de subsidios no redujo migración fuera del sector, especialmente ante la ausencia de infraestructura en la zona rural.

Cont. Orientación tradicional no contribuyó a desarrollar regionalmente las zonas rurales

- Ahora se reconoce que el éxito de una estrategia de apoyo a los pequeños agricultores depende en parte del desarrollo económico no-agrícola en la región. Muchos emigraran o compartirán su actividad agrícola con empleo rural no- agrícola:
 - Conectividad.
 - Infraestructura y acceso a servicios básicos (educación, salud, etc.).
 - Mayor densidad de población y oferta de servicios.

En países OECD las estrategias de desarrollo rural han evolucionado

- “Decoupling” – independizando subsidios de la producción – últimas 2 décadas.
- “Pagos directos” enfocados a regiones con menor productividad.
- En muchas regiones, agricultura no es ahora el motor del sector rural (Europa, EE.UU., Japón).

Cont. En países OECD las estrategias de desarrollo rural han evolucionado

- Sin embargo agricultura continua ejerciendo gran influencia en zonas rurales en términos de uso del terreno y del agua.
- Los hogares agrícolas cada vez mas diversificados en sus fuentes de ingreso (ingreso no-agrícola).
- Pero en ciertas áreas la agricultura continúa siendo de gran importancia.

¿Por qué una estrategia rural territorial? Y que motivó la evolución de la estrategia de desarrollo rural en OECD

1. Sub explotación del potencial de desarrollo en algunas áreas rurales: Entre ellos recursos humanos y naturales.
2. Brecha en acceso a servicios públicos básicos en áreas rurales en relación a lo urbano:
 - a. Educación, salud, conectividad.
3. Proporción de población rural esta subestimada
4. ¿Grado de urbanización excesivo?
 - a. Beneficios de aglomeración y economías de escala versus externalidades negativas (congestión, contaminación).
 - b. Concentración de inversión pública en áreas urbanas reduce inversión en áreas rurales -> reduce incentivo a inversión privada rural.
5. Lejanías y densidades poblacionales
 - a. La distancias de mercados afecta la creaciones de trabajo, la accesibilidad y la calidad de la educación (y el cuidado de la salud).
 - b. Baja densidad poblacional: dificulta el establecimiento de los servicios más importantes por parte de los gobiernos o privados.

En resumen

- Significativa migración rural urbana
- Reduce densidad de población, y baja densidad dificulta lograr masa crítica para servicios en áreas rurales. Círculo vicioso: Baja densidad poblacional, brecha en servicios básicos e infraestructura reduce retornos a inversión privada en áreas rurales.

¿Cuál es la naturaleza del desequilibrio a resolver a través de políticas públicas?

El nuevo paradigma de la OECD

	Antiguo Paradigma	Nuevo Paradigma
Objetivos	'Equalization'. Enfocado en el ingreso agrícola	Competitividad en áreas rurales
Estrategias	Basado en la agricultura	El enfoque holístico incluye varios sectores de la economía rural (manufactura, turismo, ICT)
Herramientas	Subsidios enfocado en los pequeños segmentos rurales de la población	Inversión
Actores claves	Gobierno central y agricultores	Gobernanza en varios niveles

Mensajes principales:

- Ruralidad no es sinónimo con la agricultura
- Lo rural no implica un decaimiento económico

- Enfoque flexible – contexto específico
 - Proceso 'Bottom-up'
 - Variedad de sectores
- Vinculado a la “especialización inteligente”

¿Por qué algunas regiones rurales tienen desarrollo más dinámico que otras?

- Las más dinámicas tienen ventajas respecto a:
 - Atractivos paisajes y clima
 - Acceso a servicios básicos
 - Mejor infraestructura para transportes (tiempos y costos de viaje)
 - Mayor cercanía a los centros urbanos
 - Patrimonio cultural (incluida la gastronomía)

Cont. ¿Por qué algunas regiones rurales tienen desarrollo más dinámico que otras?

- Importante, esas regiones tienen una capacidad local para coordinar varios actores económicos para generar bienes colectivos locales: Conectividad de comunicaciones, transportes, etc.
- Han logrado fuerte empleabilidad en servicios, por ej. turismo
- Napa Valley, Tuscany, Provence, Yucatán, San Miguel de Allende, etc. son internacionalmente reconocidos

Las áreas rurales también pueden atraer actividades muy diversas

- En EU, pequeña industria, vestuario e ingeniería liviana
- Alemania, Bélgica y otros han diversificado el mercado de trabajo en las áreas rurales, con una alta accesibilidad y buenas comunicaciones.
- Algunas áreas rurales son residenciales o bien como segunda vivienda.

Un caso instructivo: subcontratación y emprendimiento rural

- En el Sudeste de Asia (Hayami) se identificó una relación contractual local que apoyó una industrialización en pequeña escala en áreas rurales en vestuario (garment)
 - Orientada a exportaciones para lograr economías de escala.
 - En países con alta densidad poblacional (Tailandia, etc.).
 - En base a subcontratación.
 - Buena logística que vincula pequeños talleres locales en áreas rurales con centros de acopio y exportación a mercados internacionales sofisticados.

Un caso instructivo: subcontratación y emprendimiento rural

- *El sistema de contrato es vital. Que transmite las demandas de un mercado amplio, tanto local como externo, a una industria manufacturera de pequeña escala generalmente ubicada en áreas locales que de otra manera estarían sin vínculo a un mercado amplio y sujeto a restricciones de información y de mercados incompletos. Los resultados (Hayami) muestran que la población rural en Asia tiene considerable nivel de emprendimiento – si es que no están restringidos por una regulación excesiva, impuestos, inestabilidad macroeconómica – para organizarse como una red de subcontrataciones que enlazan actividades productivas locales con la demanda nacional e internacional.*

Nuevo paradigma de OECD enfatiza:

- Reducción de subsidios a sectores declinantes y aumento de inversiones estratégicas para capitalizar ventajas comparativas.
- Identifica atributos locales de mayor potencial
 - Medio ambiente, atractivos culturales y productos locales
- Apoyo al desarrollo de bienes públicos para promover la iniciativa empresarial en pequeña y mediana escala.

Cont. Nuevo paradigma de OECD enfatiza:

- Cambio de un enfoque sectorial a uno territorial
 - Integración de políticas sectoriales a nivel regional, y coordinadas a nivel nacional
- Descentralización del sistema de gobierno, incluso como objetivo de política.
- Complementación público-privado en el diseño e implementación de las políticas regionales

¿En qué grado el nuevo paradigma de la OECD responde a las condiciones y necesidades en América Latina?

- O en Colombia?
- Depende de:
 - Estructura de gobierno y habilidad para descentralizar
 - Densidad poblacional en áreas rurales
 - Nivel de infraestructura
 - Capitalizar actividades locales ya desarrolladas
 - Tradición y practicas en la relación publico-privada
 - Nivel de capital humano en áreas rurales
 - Apoyo indirecto al desarrollo de la agricultura familiar campesina – fuente de empleo rural no-agrícola, mercado de sus productos y acceso a servicios

Algunos países de América Latina han promovido un enfoque rural territorial

- Comenzó con los programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) en los 80's – Focalizado en agricultura y tecnología – impacto efímero.
- Luego el reconocimiento del empleo rural no-agrícola – 90's.
- Desarrollo rural con énfasis de reducción de pobreza como objetivo.
- Más recientemente énfasis en desarrollo rural territorial vinculado al desarrollo regional más amplio.

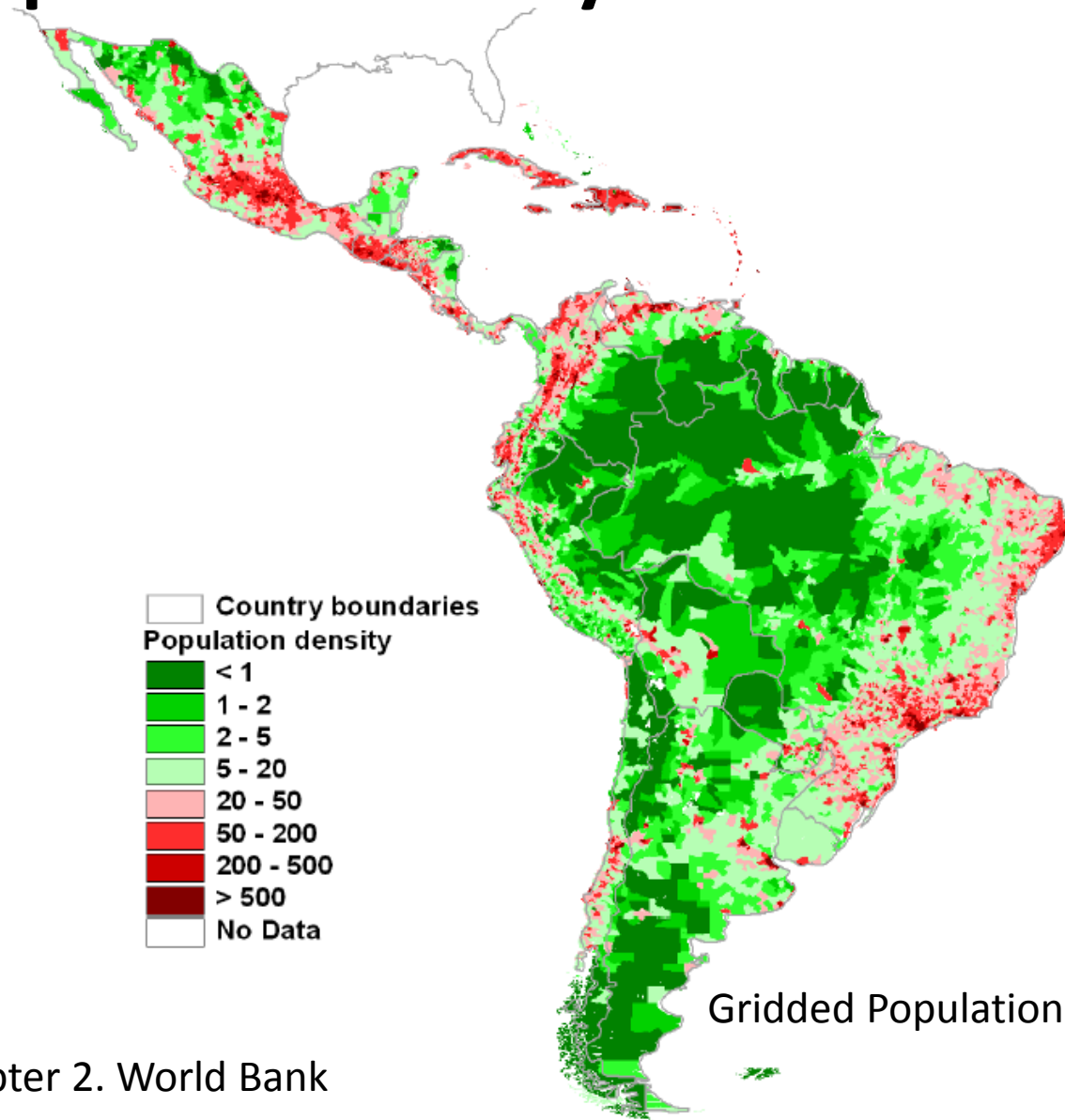
Algunas referencias

- 2004: El estudio Roles de la Agricultura (ROA). Por FAO en Asia, África y América Latina
- 2005: World Bank's *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*.
 - Iniciativa orientada a diagnosticar y documentar la contribución de áreas rurales al desarrollo *nacional* – más allá de los encadenamientos tradicionales (forward and backward linkages) – identificando cuellos de botella en la contribución de lo rural al desarrollo nacional

América Latina: ¿Qué es Rural?

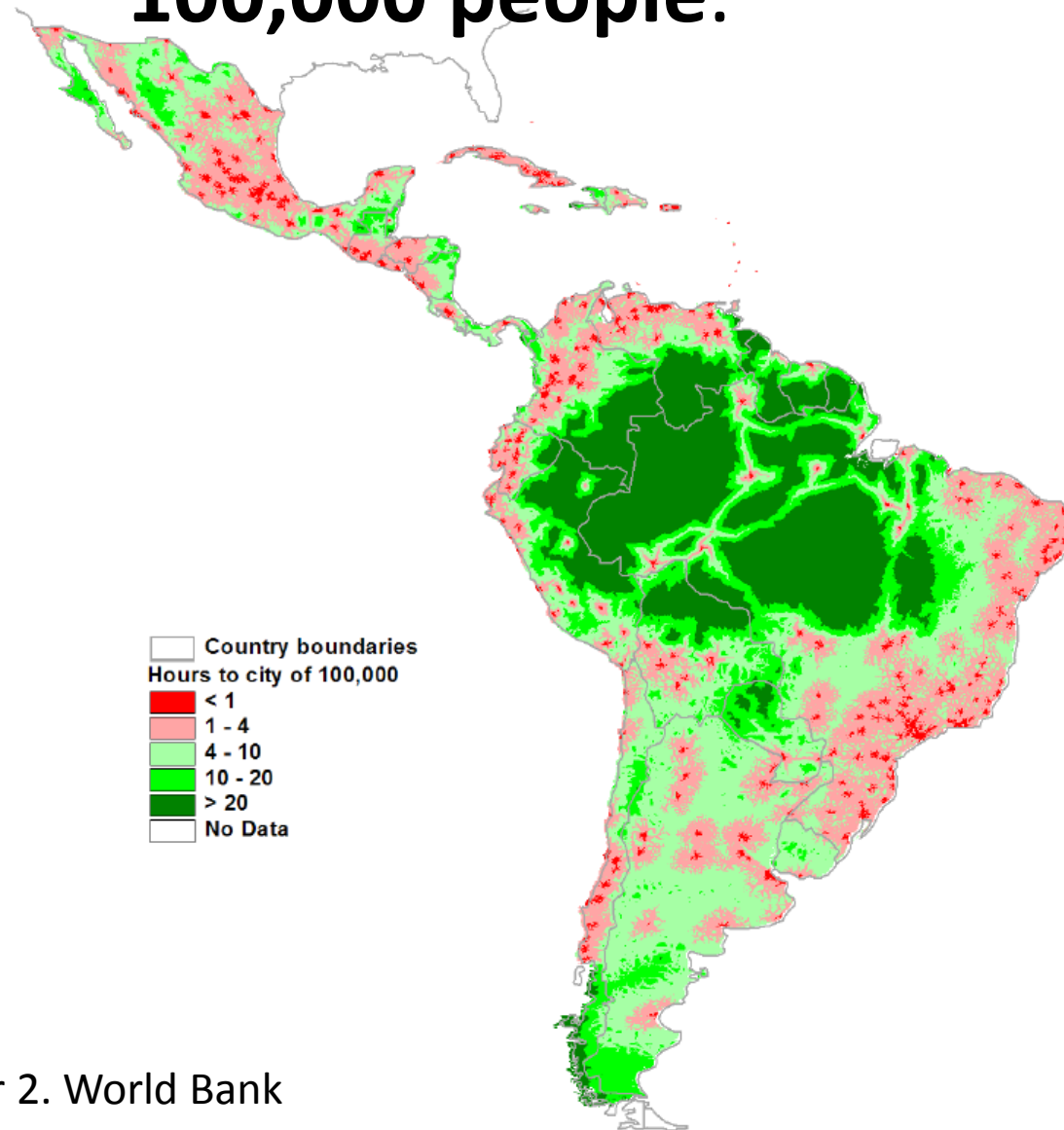
- ¿Agricultura?, ¿Densidad poblacional?, ¿Distancia?
- ¿Por qué preocuparnos de la definición?
 - Para el diseño de estrategias – hay urbanas y rurales.
 - Menor acceso a servicios básicos y calidad de vida en áreas rurales – inversión en servicios básicos, educación, salud, conectividad, etc.
 - Relevante reconocer existencia de “beneficios de aglomeración” y retornos escalas en servicios de atención social en parte asociados a menor densidad de población (Mayor costo por beneficiario)

Population density from GPW



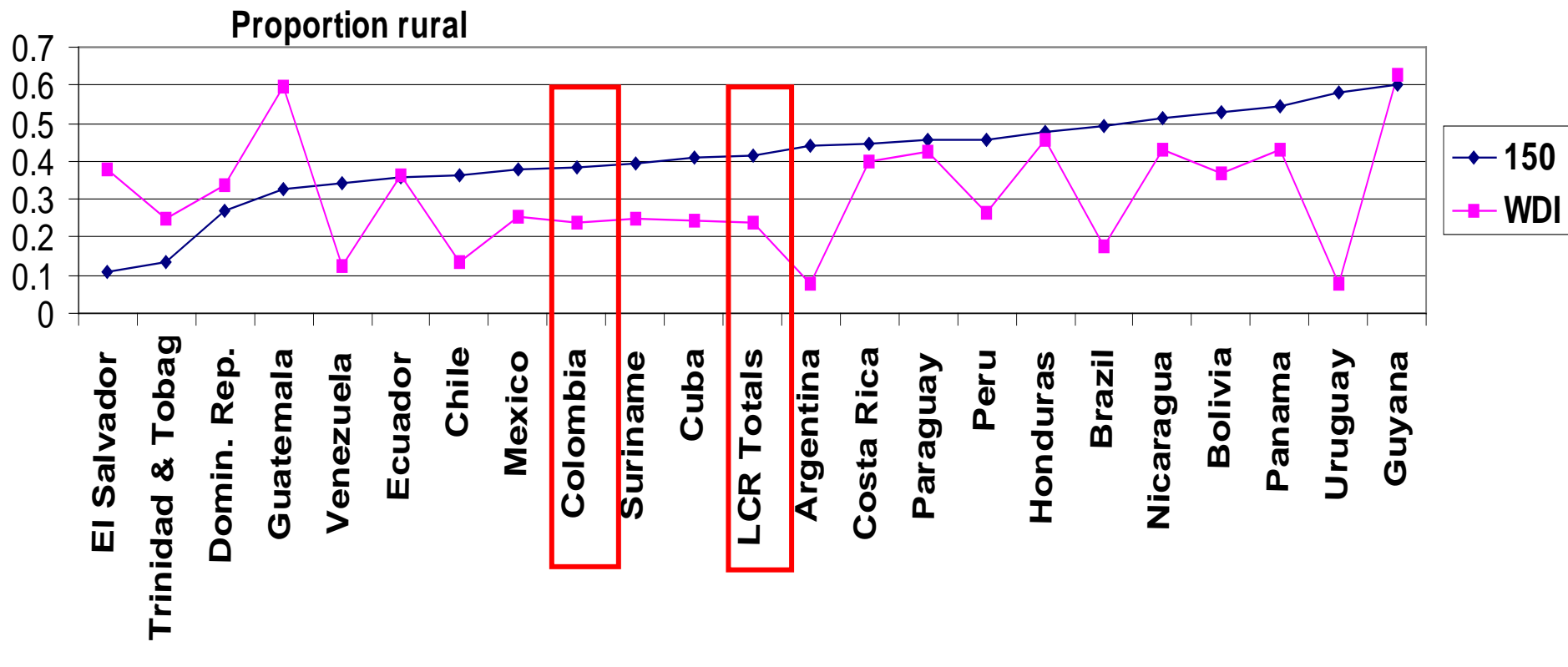
Gridded Population of the World

Imputed travel time to nearest city of 100,000 people.



Conectando dos criterios

Densidad (150 personas/km²) y tiempo de viaje (más de una hora de un centro urbano intermedio).



Porcentaje de la población del país que habita en áreas rurales definidas en base a densidad y tiempo de viaje.

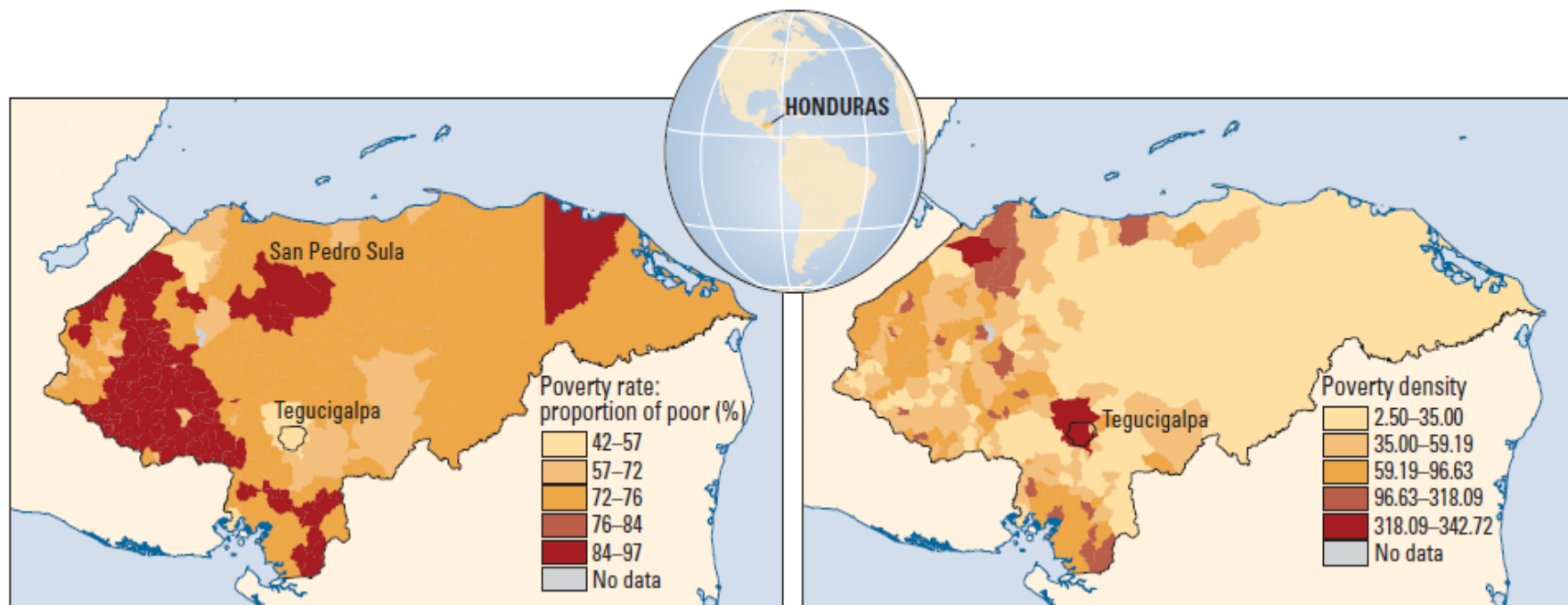
Country	Hours to city of 100,000 people (%)					
	Travel time < 1		1 < Travel time < 4		Travel time > 4	
	All	< 150 / sq. km.	All	< 150 / sq. km.	All	< 150 / sq. km.
Argentina	50	3	29	23	21	21
Bolivia	20	3	37	22	43	31
Brazil	42	4	40	31	18	18
Chile	40	7	51	28	9	8
Colombia	42	4	46	28	13	11
Costa Rica	49	2	30	23	21	21
Cuba	50	13	49	40	1	1
Ecuador	49	8	43	29	9	7
Guatemala	35	3	59	26	6	6
Guyana	5	2	26	8	69	52
Honduras	33	4	62	43	5	5
Mexico	47	5	42	28	10	10
Nicaragua	35	5	47	34	17	17
Paraguay	45	1	20	14	35	32
Peru	43	2	22	16	36	30
Panama	26	1	26	13	48	42
Uruguay	37	1	23	18	40	40
Venezuela	51	5	40	26	10	8
LCR Totals	43	4	40	27	18	15

América Latina es actualmente bastante urbano.

- El nivel de concentración urbana es alto, sin embargo con alta incidencia de pobreza rural.
- El grado de urbanización cercano al de países desarrollados pero sin el nivel de infraestructura que conecta a la población rural.
- Probablemente, va a ser más difícil lograr apoyo político para un mayor énfasis en lo rural si es que la gran mayoría de la población y de los pobres vive en áreas urbanas.

Honduras: El contraste entre un mayor porcentaje de pobreza y la mayor concentración de población. La lejanía y aislamiento generalmente correlacionada con mayor pobreza, aunque no con la concentración de pobreza en términos absolutos. Asistir a la población en áreas remotas tiene un mayor costo por persona.

Map 2.4 The poverty rate is high in distant eastern Honduras, but the poor are concentrated in the two largest metropolitan areas

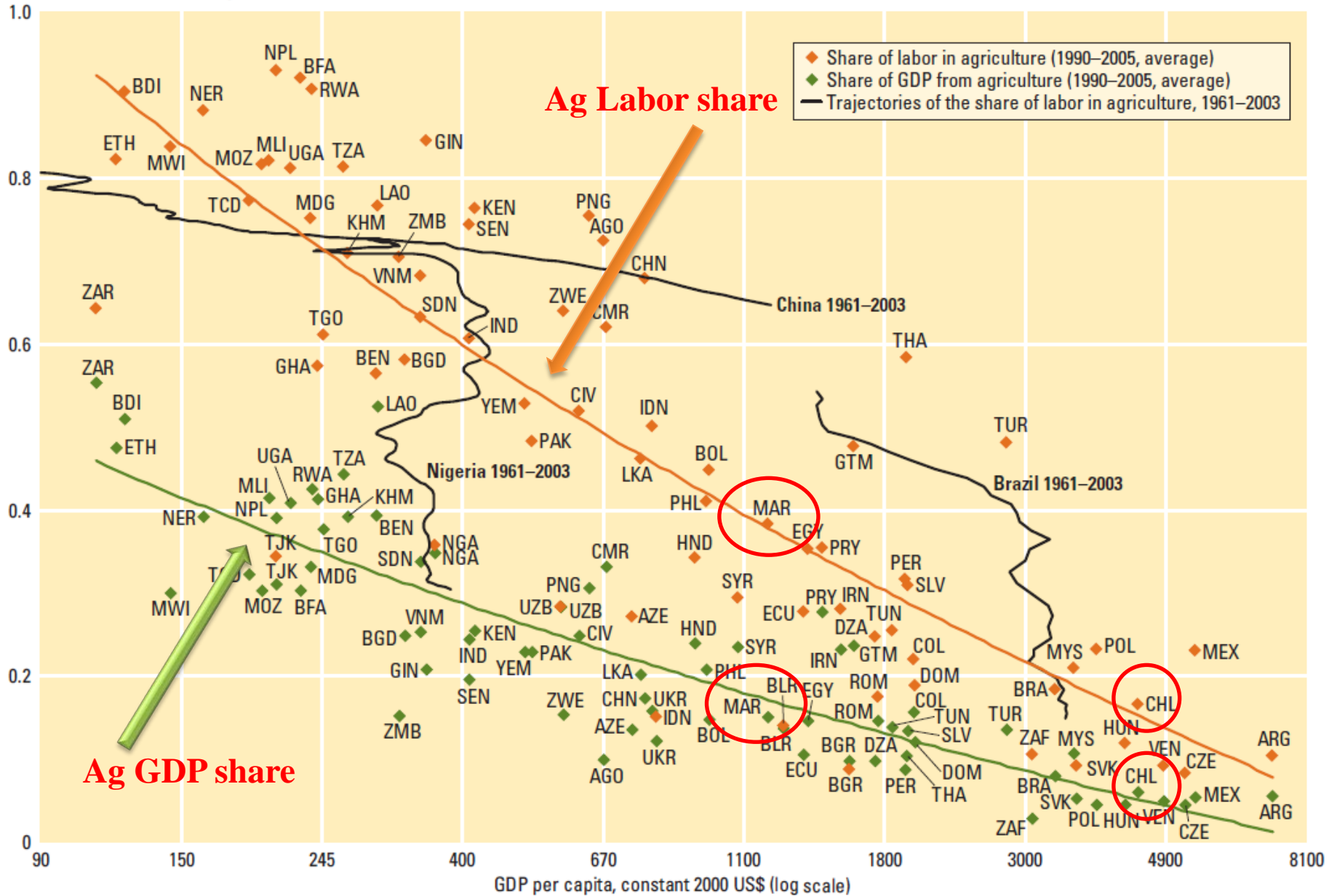


La participación de Agricultura en el PIB nacional es relativamente pequeña

- Clara tendencia declinante del sector primario agrícola en la economía nacional en ALC.
- Pero agricultura y empleo rural todavía representan actividades importante en algunas regiones y para los ingresos más bajos.
- Y probablemente continuará así por mucho más tiempo.
- Hay diferencias significativas en el peso de la agricultura entre regiones de un país.
- La participación agrícola en exportaciones generalmente alta.

Figure 1.2 As countries develop, the shares of GDP and labor in agriculture tend to decline, but with many idiosyncrasies

Share of labor and GDP in agriculture



Source: WDR 2008 team, based on data from World Bank 2006y.

Hay varios programas en ALC orientados al desarrollo rural territorial

- México, Costa Rica, Argentina, Brasil, ¿Colombia?, Nicaragua, Honduras.
 - Orientados a pobreza y educación, y reducir disparidades entre regiones.
 - Transferencias en dinero condicionadas van llegando a áreas rurales. (conditional cash transfer)
- Recientemente, Chile (miembro de OECD).

México – miembro de la OECD – tiene el programa más extensivo:

- Programa Nacional para las Micro-Regiones
 - Una perspectiva territorial integrada.
 - “Su motivación es promover una estrategia territorial (place-based policy) identificando regiones ‘funcionales’, y facilitando mecanismos que inducen un desarrollo endógeno a través de la creación de ‘micro-polos de crecimiento’... identificados en base a criterios espacial, social y económicos”. Gran énfasis en conectividad y vínculos con las comunidades contiguas.
 - “El objetivo es crear a nivel local un polo que capta las demandas de los líderes de la comunidad, para proporcionar servicios básicos, coordinar inversión pública en la premisa de que en el largo plazo el desarrollo de estos polos contribuirá a reducir la dispersión rural y promoverá mayor actividad económica”.
 - 12 Ministerios, 263 micro-regiones de “alta marginalización”, distribuidas en 1.344 municipalidades en 31 Estados. La monitoría a nivel de Estado y local.

Otros programas en ALC

- Costa Rica: en 2003 cambio de enfoque sectorial a rural territorial, con énfasis en turismo, medio ambiente, artesanía y agro-industria.
- Programa para las Áreas de Frontera en Centro América (apoyado por EE.UU.)
- Brasil: Programa Nacional de Desarrollo Rural. Con énfasis en acceso a mercados y diversificación de la economía rural.
- Argentina: Comisión de Desarrollo Rural – Para las provincias más rezagadas en el norte. También un foco diversificación para promover empleo rural no agrícola.

¿Tendrán buena probabilidad de éxito?

- En México, por ejemplo, el acceso a servicios básicos se transformado en un “derecho” – educación y salud – en áreas rurales rezagadas.
- Pero el *derecho* en sí no es suficiente, lograr desarrollo en las regiones requiere crear *oportunidades* para elevar calidad de vida, salarios y incentivos económicos para la inversión privada.
- Hay programas orientados a convertir en más atractivo la localidad para creación de nuevas empresas, turismo, actividades culturales y generar mayor actividad económica.
- ¿Hay tensión entre equidad y eficiencia?
- El mayor gasto en servicios básicos (*derechos*) puede ser focalizado – pero este no es el caso para *oportunidades* comerciales exitosas, tienen que ser identificadas, evaluadas y seleccionadas.
- Lograr éxito sostenible es bastante impredecible y no compatible con pérdidas frecuentes.

Dado restricciones de presupuesto fiscal...

- Los gobiernos deben diferenciar entre desarrollo social per se y desarrollo territorial.
- Aún enfrentando presiones políticas fuertes, es probable que algunos proyectos en regiones y localidades deban ser rechazados.
- Una conclusión poco atractiva pero quizás realista: Las políticas de desarrollo social y territoriales deban ser impulsadas por separado.

Cont. Dado restricciones de presupuesto fiscal...

- Los dos tipos de políticas no son excluyentes entre sí: de hecho, pueden ser complementarias.
 - Las políticas sociales (ej. Educación) proporcionan la base para el desarrollo económico.
 - El desarrollo económico puede reducir la tensión social vía mayor ingreso y recaudación fiscal que permita expandir programas sociales.

Para finalizar

- Una observación desalentadora de Europa
 - Se logró consenso entorno a políticas de desarrollo rural (Enfoque en espacio territorial, multisectorial, proyectos integrados, integración de la gobernanza a diferentes niveles) pero ¿Se logró realmente impacto a nivel práctico local?
- Se implementaron muchos programas, pero sólo algunos exitosos.
- Estrategia de desarrollo rural territorial como apoyo indirecto a la agricultura familiar campesina.

Cont. Para finalizar

- La economía política siempre influye
 - Grupos de presión agrícolas con fuerza logran captar muchos de los beneficios.
 - En contraste a grupos locales débiles, en donde es más difícil identificar los beneficios.
 - Posible interacción entre política de comercio exterior agrícola y poder de los lobbies: entre menor la dispersión en nivel de protección a actividades específicas el poder de los lobbies agrícolas tiende a equipararse.
- Como reflexión personal, creo que en países de ingreso medio y alto se va a intensificar la tendencia hacia desarrollo rural territorial como estrategia nacional.

Gracias