

**SEMINARIO INTERNACIONAL
“LA NUEVA RURALIDAD EN AMERICA LATINA”
Pontificia Universidad Javeriana
Bogotá, Agosto 22 al 24 del 2000**

Globalización y Desarrollo Rural

**Luis Llambí
Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC)**

Introducción

Esta ponencia parte de cuatro tesis principales. Estas tesis son:

Tesis 1. Globalización y desarrollo rural son proyectos políticos

No existe, sin embargo, un único proyecto de globalización, sino varios. Como tampoco pareciera existir consenso sobre cuál es el tipo de desarrollo rural que se quiere en la mayoría de los países. Estudiar la globalización y el desarrollo rural supone, por lo tanto, identificar cuáles son los proyectos existentes, quiénes los patrocinan o apoyan, y cuáles son sus condiciones de viabilidad.

Tesis 2. Globalización y desarrollo rural son procesos sociales

Por otra parte, estos proyectos en la medida en que generan mayor consenso social y político, están en capacidad de generar procesos de transformación, que también es necesario identificar y explicar. Llamemos a estos: los procesos de globalización, y los procesos de desarrollo rural. Identificar y explicar estos procesos supone analizar ¿cómo están relacionados entre sí los proyectos de globalización y desarrollo rural que actualmente compiten por ser llevados a cabo? Lo que supone disponer de un enfoque sobre cómo se relacionan entre sí los macro-procesos “globales” y los micro-procesos “locales” rurales.

Tesis 3. Globalización no es sinónimo de homogeneidad, y desarrollo rural no es sinónimo de heterogeneidad. Captar simultáneamente los elementos comunes y las especificidades supone enraizar la teoría en la investigación empírica y sustentar teóricamente los estudios de caso

Los procesos de globalización y de desarrollo rural ocurren en escenarios sociales y espacios territoriales caracterizados por una gran heterogeneidad. Existen, sin embargo, elementos unificadores o comunes, lo cual permite (y demanda) la teorización. Como también existen tendencias diferenciadoras y situaciones específicas, lo cual requiere la investigación empírica. Es decir, tanto el estudio de casos que nos permitan identificar estas especificidades, como el estudio comparativo a fin de identificar situaciones comunes y establecer generalizaciones empíricas. Teorización e investigación empírica no deberían ser consideradas, por lo tanto, como actividades paralelas o distintas. Por el contrario, planteamos la necesidad de enraizar la teoría en la investigación empírica, a la vez que de dotar de una explícita sustentación teórica, es decir conceptual y explicativa, a la investigación empírica.

Tesis 4. La mejor forma de hacer avanzar la teorización y la investigación del desarrollo rural es participando activamente en los procesos, y poniendo a prueba diferentes propuestas a fin de estar en capacidad de evaluar su viabilidad

Conoce mejor quién pone a prueba un planteamiento práctico. Se trata del eterno dilema de conocer por conocer o conocer para participar en la transformación de la realidad. La solución de este dilema supone la necesidad de vincular la teorización y la investigación empírica, con la praxis. Es decir con la formulación de planteamientos normativos sobre el qué hacer en cada contexto temporal o espacial concreto, y sobre su puesta en práctica para evaluar su viabilidad

La ponencia consta de cuatro partes. En la primera se analiza la globalización como proyecto y como procesos. En la segunda se aborda también el tema del desarrollo rural como proyecto y como procesos. En la tercera se analizan las relaciones entre globalización y desarrollo rural. Y en la cuarta se plantea ¿qué hacer?, esbozándose algunos lineamientos normativos generales para la formulación de políticas y proyectos de desarrollo rural viables en el contexto de los procesos de globalización actualmente en curso y en los diferentes contextos (ecológicos, sociales y políticos) de América Latina.

La globalización como proyecto

Según algunos autores (McMichael), el actual proceso histórico que generalmente se subsume bajo la noción de globalización es mejor entendido como la gradual disolución del proyecto de desarrollo nacional del período de la postguerra, y su substitución por el proyecto de globalización de mercados en tanto principio organizativo y regulador del nuevo orden mundial en gestación. El proyecto de desarrollo nacional y los acuerdos de Bretton Woods y del GATT, constituyeron las principales estrategias en la construcción del orden mundial de la postguerra. Un orden mundial que combinaba tanto principios mercantilistas como liberales en la regulación de los mercados mundiales, aunque subordinándolos al objetivo de un crecimiento económico intersectorial e interregional balanceado al interior de las fronteras nacionales (McMichael 1996; Rugie 1982). Por el contrario, según McMichael, el proyecto de globalización de mercados plantea la especialización competitiva de los espacios económicos con base en el principio de las ventajas comparativas y las regulaciones económicas con base en los principios de libre

mercado, pero subordinando las políticas públicas nacionales a la regulación supranacional.

Como todo proyecto político histórico el proyecto de globalización de mercados no sólo cuenta con decididos promotores sino también con un creciente número de detractores. Entre los promotores, McMichael ubica tanto a los funcionarios gubernamentales comprometidos con el proyecto, como a las empresas transnacionales y a las principales agencias multilaterales (McMichael 1996:273).

El proceso, sin embargo, genera sus propias contradicciones. La liberalización desestabiliza las economías y las condiciones sociopolíticas nacionales, a la vez que genera procesos de desestabilización de los mercados globales. Esta creciente inestabilidad pone a riesgo el proyecto de globalización de mercados, haciéndole perder legitimidad, lo cual tiende a generar espacios cada vez mayores para proyectos alternativos globales, nacionales y locales. Este creciente desencanto con el proyecto de globalización de mercados recibe diferentes matices que van desde los planteamientos sobre “los límites del proceso globalizador”¹ hasta los más recientes planteamientos del “post-Washington Consensus”². Por otra parte, los impactos del proyecto también generan proyectos globalizadores alternativos entre los defensores de criterios universalistas como la seguridad alimentaria, la seguridad del empleo, la defensa de la etnicidad y las culturas locales, la protección del ambiente, etc.

Es importante, sin embargo, evitar quedarnos con una visión demasiado esquemática, polarizada y estática de los proyectos de globalización y los procesos que éstos han generado. Por una parte, existen importantes diferencias no sólo tácticas sino también estratégicas entre quienes pudiéramos ubicar en el campo de sus promotores. Los intereses de los capitales financieros no siempre coinciden con los de los estados nacionales. Existen importantes diferencias entre los estados y sus gobiernos dependiendo del peso y el papel que corresponde a cada uno en el orden geopolítico mundial. Las agencias multilaterales, aunque generalmente comparten un cierto grado de consenso, tampoco constituyen un todo completamente coherente y homogéneo. Más aún, como resultado no solo de sus propios errores sino también de las cambiantes contingencias del proceso, se han visto en la obligación de ir modificando gradualmente sus políticas y planteamientos.

Por otra parte, es importante también matizar nuestra visión de los detractores del proyecto de globalización de mercados. Los planteamientos de quienes más se beneficiaron con las políticas de desarrollo nacional anterior y ahora temen perder sus privilegios, son substantivamente diferentes de quienes no sólo se sienten excluidos de los supuestos beneficios de la globalización pero tampoco se sintieron beneficiados con el proyecto de desarrollo anterior.

Los procesos de globalización

Los actuales procesos de globalización forman parte de una profunda transformación

1 Ver, por ejemplo, Soros (1997)

2 Ver, identificados con el economista Joseph Stiglitz, ex Vicepresidente y Economista Jefe del Banco Mundial (Stiglitz 1998).

económica y política mundial que afecta no sólo a los estados y sus políticas, sino también las condiciones de trabajo y de vida de todos los agentes sociales, incluso en las más apartadas localidades rurales. El proceso puede ser mejor percibido como una transición, es decir, como un proceso histórico aún no concluido, y por lo tanto susceptible de diferentes desenlaces y cursos de acción dependiendo de las decisiones y acciones emprendidas por los protagonistas.

En esta transición, como en todo proceso histórico, coexisten elementos de ruptura y de continuidad con el pasado. Si bien es cierto, como enfatizan algunos, que los intercambios de mercancías, personas e ideas han sido procesos recurrentes y continuos en la historia de la humanidad, lo nuevo es el surgimiento de un conjunto de reglas que buscan regular estos flujos por encima de las fronteras nacionales. Estas tendencias no conducen, sin embargo, como plantean otros, a la disolución de los estados nacionales sino más bien a una redefinición de sus funciones y a una redistribución de sus antiguos poderes con otras instancias de poder supranacionales y subnacionales. Por el contrario, las economías nacionales, y con ellas los proyectos de desarrollo nacional o de las fronteras “hacia adentro”, si están a punto de desaparecer.

El inicio de la Ronda Uruguay en 1986 y su culminación en 1995 con la creación de la OMC constituyó un importante capítulo en el proceso de búsqueda y negociación de las nuevas reglas de juego globales. Uno de los principales resultados de la Ronda fue la parcial inclusión de la agricultura en el proceso de liberalización de mercados.

El fortalecimiento del multilateralismo no constituye, sin embargo, la única tendencia observable en el nuevo orden mundial. Desde comienzos de los 80s, el fortalecimiento de la Unión Europea, el surgimiento de NAFTA, y la proliferación de tratados de libre comercio subregionales revelan la existencia de una tendencia complementaria hacia el “regionalismo” basada en el surgimiento de áreas de comercio preferenciales y de bloques regionales de poder.

Paralelamente a estos procesos que pudiéramos denominar de “reregulación” del orden económico y geopolítico mundial, y a la vez como causa y consecuencia de ellos están ocurriendo otros que pudiéramos denominar de “reestructuración” de las relaciones económicas mundiales. La gradual integración de los mercados mundiales y la creciente integración de las redes productivas, comerciales, de servicios y financieras por encima de las fronteras nacionales, forman parte de estos procesos de reestructuración económica.

Se corre el riesgo, sin embargo, de exagerar demasiado el peso que los procesos de integración de mercado tienen en la explicación de los procesos y fenómenos nacionales y subnacionales. Según algunos autores, aproximadamente un 80% de la población mundial está aún muy débilmente integrada o completamente al margen de los sistemas mercantiles globalizados (Barnet y Cavanagh 1994, citado por McMichael 1996:260). Es importante, por lo tanto, no caer en la trampa de intentar explicarlo todo como consecuencia de los impactos de los procesos de globalización y de los programas de ajuste estructural. En el nuevo orden económico y geopolítico mundial coexisten, frecuentemente de manera interconectada pero a veces también sin mezclarse, sistemas sociales sumamente heterogéneos y estructuras de mercado que van desde los circuitos mercantiles que abarcan

gran parte del planeta hasta las pequeñas redes de intercambio local.

Proyectos de desarrollo y sistemas agroalimentarios

La noción de desarrollo, concepto articulador de los discursos sociales con posterioridad a la década de 1950, percibe la historia mundial como un proceso de creciente crecimiento en el uso de recursos, inspirado en la experiencia de Europa Occidental con posterioridad al siglo XIX.

A diferencia de esta visión homogeneizadora del proceso de desarrollo en esta parte de la ponencia se plantea una periodización de la historia latinoamericana del siglo XX en tres grandes períodos. Cada período se caracteriza por el predominio de un proyecto específico de crecimiento económico que expresa los criterios de regulación de las economías domésticas y de su vinculación con los diferentes sistemas agroalimentarios mundiales. Son ellos: a) el período de liberalismo económico e integración en áreas de comercio preferencial de principios de siglo; b) el período de la postguerra en el que predominaba la regulación nacional de las economías domésticas; y c) el actual período de transición hacia una economía global en el que predominan los mecanismos de regulación supranacionales.

El orden geopolítico mundial que imperó durante todo el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX estuvo basado en las políticas de libre comercio y en la división del mundo en áreas de comercio preferenciales entre las potencias europeas, a las que se añadió posteriormente Estados Unidos. La división internacional del trabajo entre un Sur exportador de materias primas y un Norte en rápido proceso de industrialización fue el contexto económico y geopolítico en el marco del cuál los estados latinoamericanos adoptaron un proyecto de crecimiento económico con base en las ventajas comparativas en las relaciones de comercio internacionales y de “laissez faire” en las relaciones económicas internas.

Las exportaciones de azúcar, café, cacao, algodón, caucho, y con posterioridad a 1879 de banano, constituyeron las principales fuentes de divisas de los países latinoamericanos durante el período. En los países templados del Cono Sur, la abundancia de tierras planas y los inmigrantes europeos posibilitaron el desarrollo de economías centradas en la exportación de carnes y cereales.

La crisis económica de la década del 30 y las dos guerras mundiales decretaron la inviabilidad del proyecto de liberalismo económico e integración en áreas de comercio preferencial tanto en los países del Norte, en rápido proceso de industrialización, como en los países del Sur, exportadores de materias primas agrícolas y mineras. El surgimiento del proyecto de desarrollo nacional en los países del Norte tuvo como objetivo la reconstrucción de las economías devastadas por las décadas de crisis económicas y los conflictos bélicos. En el Sur, la estrategia de industrialización substitutiva diseñada por CEPAL, con base en políticas proteccionistas y de intervención del estado en los

mecanismos del mercado, tenía como objetivo la diversificación de las economías nacionales a fin de superar los riesgos de la monoexportación hacia unos mercados externos cada vez más inseguros y volátiles.

En el Norte el proyecto de desarrollo se concretó en tres tipos de políticas agroalimentarias. En primer lugar, la sustitución de importaciones mediante la producción de sustitutos con materias primas adaptadas a los climas templados. Segundo, políticas de apoyo a los agricultores nacionales productores de materias primas para la industria procesadora de alimentos durables con base en el diseño de un paquete tecnológico capital intensivo. Tercero, políticas de promoción de exportaciones a fin de penetrar los mercados externos y evitar la creciente saturación de los mercados domésticos.

Las políticas de sustitución de importaciones agroalimentarias en los países del Norte condujo no a la pérdida de importantes mercados externos en los países del Sur. En tanto que las políticas de promoción de exportaciones y los subsidios a los agricultores del Norte condujeron a la gradual pérdida de los mercados domésticos para los agricultores del Sur.

En América Latina, el proyecto de desarrollo nacional se inspiró en los mismos principios doctrinarios que en los países del Norte pero fue aplicado en condiciones distintas, y por lo tanto con resultados diferentes. La versión latinoamericana del desarrollo agroalimentario nacional se basó en dos principales tipos de políticas. Por una parte, el establecimiento de convenios entre países productores y consumidores para la administración de los sistemas agroalimentarios mundiales a fin de garantizar precios y controlar la volatilidad de los mercados. Por otra parte, políticas de sustitución de importaciones a fin de incrementar el abastecimiento interno de las materias primas que requerían las nacientes industrias agroalimentarias nacionales. El modelo de crecimiento agrícola se basó en dos supuestos principales: uno de tipo tecnológico, el otro organizativo. El primero suponía que era factible lograr en los países tropicales de América Latina rendimientos físicos similares o superiores a los logrados en los países templados del Norte mediante la aplicación del mismo paquete tecnológico capital-intensivo (semillas certificadas, altas dosis de fertilizantes y agroquímicos, y maquinaria agrícola) y a partir de los mismos materiales genéticos. El supuesto institucional es que era posible transplantar a América Latina el modelo organizativo del sistema agroalimentario productor de alimentos durables: a) la granja familiar capitalizada, caracterizada por niveles de rentabilidad que hacían posible la adopción del paquete tecnológico capital-intensivo; b) empresas productoras de insumos y procesadoras de los alimentos y fibras que requerían los mercados nacionales y mundiales en expansión; y c) las instituciones de investigación agrícola orientada a la producción de materiales genéticos y tecnologías apropiadas a las condiciones locales, y agencias de extensión capaces de transmitir esta información a los productores nacionales.

Las reformas agrarias, los programas de colonización, los programas de desarrollo rural integrado, y las políticas de crédito subsidiado, precios garantizados, subsidios a los insumos agroindustriales y protección del mercado interno, tuvieron todas como objetivo garantizar el surgimiento de agricultores capitalizados que demandaba el proyecto de desarrollo agrícola nacional.

No obstante, con el tiempo se fue haciendo evidente que estas políticas no estaban dando

todos los resultados esperados. La cada vez mayor dependencia de importaciones alimentarias, los crecimientos mucho menores que los esperados en los rendimientos físicos de los cultivos agroindustriales, la creciente descapitalización de la mayoría de los productores agrícolas eran indicios de que algo estaba fallando en la implementación del proyecto de desarrollo.

La reestructuración de los sistemas agroalimentarios en la transición hacia la economía global

En 1955 Estados Unidos logró que el GATT excluyera a la agricultura del acuerdo. Los agricultores norteamericanos no estaban aún preparados para someterse a una competencia de mercados generalizada. En 1986, sin embargo, Estados Unidos consideró llegado el momento para llamar a una nueva ronda de negociaciones en la cuál la agricultura estaría incluida. Para los pequeños países agroexportadores de América Latina³, el diseño de reglas de juego más transparentes para regular los circuitos agroalimentarios mundiales favorecería a los países que disponen de mayores ventajas comparativas en estos mercados. Después de nueve años de negociaciones se logró un acuerdo centrado en la conversión de las principales barreras no-arancelarias en aranceles, y el establecimiento de períodos diferenciales para la reducción de las tarifas. Los países industrializados lograron, sin embargo, que se exceptuaran del acuerdo los subsidios directos a los productores, lo cuál permitiría a la Unión Europea continuar otorgando “pagos compensatorios” a sus agricultores y a Estados Unidos continuar con su política de “pagos deficitarios”. La reforma institucional más importante fue la creación de la Organización Mundial de Comercio, cuyos acuerdos son de carácter obligatorio para todos los estados miembros.

En América Latina los programas de ajuste estructural son la cara más visible de la globalización. Uno de sus supuestos iniciales era que las políticas macroeconómicas eran sectorialmente neutras, por lo que librados de la intervención del estado, los mecanismos del mercado se encargarían de establecer una asignación óptima de los recursos productivos. Según este enfoque, el papel del estado no es, como en el pasado, proteger a los agricultores nacionales o lograr un crecimiento intersectorial equilibrado sino posibilitar la mejor asignación de recursos, liberando los mercados internos, facilitando los flujos financieros y mercantiles con la economía global, y corrigiendo las fallas o asuencias del mercado cuando ellas existen.

Que no existan políticas agroalimentarias explícitas no quiere decir, sin embargo, que las políticas macroeconómicas no generen una cadena de efectos diferenciales sobre los sistemas agroalimentarios. La liberación del mercado cambiario, de los controles de precios, y de las tasas de interés se traducen en importantes reajustes en los mercados de insumos y productos agrícolas.

El proyecto de globalización de mercados plantea grandes retos a los sistemas agroalimentarios orientados al mercado doméstico. En los países tropicales, la mayoría de los cereales y oleaginosas empleados por la industria de alimentos durables no cuentan con

³ Que integraron en las negociaciones el llamado grupo Cairn.

ventajas comparativas para competir eficientemente en los mercados mundiales. El problema para los productores de materias primas agrícolas es que la liberación y apertura de mercados los obliga a competir con agricultores que durante décadas contaron con el apoyo de los estados más poderosos del mundo, lo que los convirtió también en los más eficientes y rentables. Ponerlos a competir sin un período de ajuste y medidas compensatorias que les permitan llevar a cabo una eficiente reconversión productiva, es simplemente condenarlos a perder el partido sin haber emparejado primero las condiciones del juego. Esto explica por qué en muchos países la tensión entre las nuevas reglas de juego supranacionales y las políticas nacionales permea continuamente la implementación de los programas de ajuste estructural.

El proyecto de globalización de mercados plantea también grandes retos a los sistemas de agroexportación. En el nuevo modelo de desarrollo, los sistemas de agroexportación tradicionales que anteriormente languidecían deberían ahora estar en capacidad de renovar el dinamismo perdido.

Por otra parte, la transición hacia la economía global supone no sólo la reestructuración de los sistemas productivos anteriormente existentes, sino también la búsqueda de nuevas formas de inserción en los mercados ya globalizados o en vías de globalización. Sin embargo, el desarrollo de sistemas de agroexportación no-tradicional no sólo depende de las ventajas comparativas o competitivas de un país pueda desarrollar por sí mismo, sino también de la existencia o no de condiciones verdaderamente competitivas en los mercados mundiales.

No es conveniente tampoco perder de vista de no todos los sistemas productivos están globalizados o en vías de serlo próximamente. En la mayoría de los países existe una gran diversidad de productos considerados “no-transables”, simplemente porque no existen mercados suficientes para ellos. Pero el que no sean transables internacionalmente no quiere decir que los procesos de globalización de mercados no los afecten directa o indirectamente. Una de las consecuencias de los programas de ajuste, en la medida en que las sucesivas devaluaciones y el proceso inflacionario redujeron el poder adquisitivo de los consumidores de menores recursos, han sido cambios en los patrones alimentarios como consecuencia de la evolución de los precios relativos de los productos.

¿Qué hacer? Los desarrollos rurales viables de América Latina en el contexto de los procesos de globalización

Los procesos de globalización y los programas de ajuste estructural han ocasionado ya profundas reestructuraciones en los sistemas agroalimentarios latinoamericanos. Sin embargo, la transición hacia la economía global sólo está en sus inicios. Todo esto plantea grandes retos a quienes toman decisiones en el diseño e implementación de las políticas públicas, así como a los diferentes agentes económicos en las cadenas agroalimentarias.

Una vuelta al pasado es impensable. Aislarse de estos procesos no constituye una opción, pero entre el aislamiento y una integración irreflexiva y acrítica existen múltiples alternativas de política.

En los sistemas agroalimentarios una eficiente reconversión productiva es la única opción posible. El problema es cómo lograrla: que rol le toca desempeñar al estado y hacia donde deben dirigir sus estrategias los diferentes agentes en las cadenas productivas. Los retos que tienen que asumir los agricultores son múltiples: para muchos la reconversión productiva puede significar la adopción de nuevos patrones productivos, nuevas tecnologías, y la penetración de nuevos mercados. Para las industrias agroalimentarias el reto es una reconversión productiva que, a la vez que les permita ser competitivas internacionalmente, añada valor a las materias primas nacionales que disponen de ventajas comparativas o que son susceptibles de tenerlas si se toman las medidas complementarias para ello. Es necesario también involucrar a las industrias productoras de insumos y a los sistemas de innovación tecnológico en la reconversión productiva a fin de que ofrezcan en el mercado tecnologías apropiadas a las condiciones agroecológicas y de mercado apropiadas a los contextos locales, sin perder de vista los estándares de calidad y conservación ambiental que actualmente demandan los consumidores mundiales.

Todo esto supone un papel proactivo del estado: políticas compensatorias a fin de permitir a los perdedores ajustarse a las nuevas condiciones creadas por el mercado, y políticas diferenciales focalizadas hacia los diferentes agroecosistemas, sistemas productivos, y condiciones socioeconómicas locales.