

El desafío de la integración: el papel del derecho al desarrollo en las áreas rurales

The challenge of integration: the role of the right to development in rural areas

Luigi Pisoni

Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino

lpisoni@unsta.edu.ar

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-8974-4112>

Resumen: El derecho al desarrollo forma parte plenamente de los derechos humanos reconocidos como tales desde hace más de tres décadas. Con esta expresión se indica una suerte de derecho global que define, desde una perspectiva territorial, un nivel alto de satisfacción de los principales derechos humanos a beneficio de una población o un grupo de personas, con un enfoque particular en los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En este trabajo hemos dedicado una atención especial a las normas que regulan la política agrícola en la Argentina, debido al amplio impacto que las medidas públicas para el desarrollo rural pueden generar en vista de un pleno respeto de los mencionados derechos. Los DESC están protegidos mediante instrumentos legales internacionales que abarcan una amplia gama de situaciones relacionadas con temas como la alimentación, la protección social, el acceso a la educación y la vida cultural, así como la capacidad de ejercer un trabajo digno. En esta perspectiva, una política agrícola coherente, acompañada por una mirada estratégica de largo plazo, puede cumplir con un papel fundamental respecto al objetivo de garantizar concretamente el derecho al desarrollo de las áreas rurales y, más en general, de las zonas desfavorecidas del país.

Abstract: The right to development has been fully integrated into the recognized human rights for over three decades. This expression indicates a sort of global right that defines, from a territorial perspective, a high level of fulfillment of main human rights for the benefit of a population or group of people, with a particular focus on economic, social, and cultural rights (ESCR). In this work a special attention has been given to the norms that regulate agricultural policy in Argentina, due to the wide impact that public measures for rural development can have in view of a full respect of the above mentioned rights. The ESCR are protected through international legal instruments that cover a wide range of situations related to issues such as food, social protection, access to education and cultural life, as well as the ability to engage in dignified work. In this perspective, a coherent agricultural policy, together with a long-term strategic vision, can play a fundamental role in ensuring concretely the right to development of rural areas and, more generally, of disadvantaged areas of the country.

Palabras clave: derecho al desarrollo, derechos económicos, sociales y culturales, áreas rurales, desarrollo territorial integral, política agrícola.

Keywords: right to development, economic, social, and cultural rights, rural areas, integrated territorial development, agricultural policy.

El derecho al desarrollo como derecho global

El derecho al desarrollo forma parte plenamente de los derechos humanos reconocidos como tales desde hace más de tres décadas. Con esta expresión se indica una suerte de derecho global que define, desde una perspectiva territorial, un nivel alto de satisfacción de los principales derechos humanos a beneficio de una población o un grupo de personas, con un enfoque particular en los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Analizando este campo de estudio, hemos dedicado una atención especial a las normas que regulan la política agrícola en la Argentina, debido al amplio impacto que las medidas públicas para el desarrollo rural pueden generar en vista de un pleno respeto de los mencionados derechos.

En este contexto, el derecho al desarrollo proporciona un cuadro de referencia en el cual es posible determinar el nivel de tutela que las políticas públicas y las demás iniciativas institucionales pueden garantizar en términos de tutela de los derechos económicos, sociales y culturales. Los DESC, también llamados derechos humanos *de segunda generación*¹, están protegidos mediante instrumentos legales internacionales que abarcan una amplia gama de situaciones relacionadas con temas como la alimentación, la protección social, el acceso a la educación y la vida cultural, así como la capacidad de ejercer un trabajo digno.

¹ Los DESC son definidos derechos de segunda generación para diferenciarlos de los derechos civiles y políticos, que se consideran como derechos humanos de primera generación. Como aclara De Stefani (2009), los DESC apuntan a generar las condiciones más idóneas para una igualdad efectiva entre los ciudadanos. A este propósito, el mencionado autor señala que existe también una tercera generación de derechos humanos, entre los cuales se incluyen el derecho a la paz y a un ambiente salubre. Existirían también «derechos de cuarta generación, a los que a veces se les atribuye el derecho a la comunicación o que incluirían los derechos humanos relacionados con las biotecnologías, en particular con la genética humana» (texto original en italiano: «diritti di quarta generazione, a cui viene ricondotto talvolta il diritto di comunicazione o che comprenderebbero i diritti umani connessi alle biotecnologie, in particolare alla genetica umana»). Dichos conceptos se encuentran analizados en: De Stefani, P. (2009). *Diritti umani di terza generazione*. *Rivista Aggiornamenti sociali*, 1, 21, p.12.

Tales instrumentos legales, como veremos, se sustentan principalmente en documentos oficiales y declaraciones de Naciones Unidas y otros organismos internacionales. De todos modos, a la hora de analizar la relación profunda existente entre el concepto de dignidad y los principales derechos humanos es fundamental recordar que esa misma dignidad es atribuida al ser humano como consecuencia directa de su condición de persona, por lo cual «se encuentra desvinculada de factores externos y es poseída por cualquier ser humano independientemente de su manera de obrar o pensar o de su situación económica y social»² (Condrac, 2022).

El desafío de la integración en el mundo rural

Entre los aspectos más relevantes que se refieren a las dinámicas económicas y sociales propias de las áreas rurales no podemos soslayar la importancia de lograr la mayor integración posible entre los actores que viven y trabajan en ellas³.

Este tema es objeto de una consideración amplia y profunda en el marco de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (2018), que en su art. 9 afirma lo siguiente respecto a la libertad de asociación en el contexto rural:

Los Estados adoptarán medidas apropiadas para fomentar la fundación de organizaciones de campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, como sindicatos, cooperativas u otras organizaciones, en particular con miras a eliminar los obstáculos a su funda-

² A la perspectiva antropológica citada en el texto la autora agrega unas consideraciones adicionales, señalando que «desde una concepción teológica la dignidad del ser humano es una consecuencia de su condición de ser creado a imagen de Dios». A este propósito Juan Pablo II, en la exhortación apostólica *Christifideles laici* (n.5), enseña que «cuando no es reconocido y amado en su dignidad de imagen viviente de Dios, el ser humano queda expuesto a las formas más humillantes y aberrantes de instrumentalización».

³ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con el objetivo de definir el carácter rural de un área geográfica, emplea principalmente el criterio de la densidad de población, definiendo como rurales las unidades territoriales con una densidad menor a 150 habitantes por kilómetro cuadrado. Según la CEPAL, la Comisión Económica para América Latina (organismo dependiente de Naciones Unidas), se consideran como rurales las áreas con prevalencia de asentamientos con una población menor a 2000 habitantes.

ción, a su crecimiento y al ejercicio de sus actividades lícitas, como toda discriminación legislativa o administrativa que afecte a dichas organizaciones y a sus miembros, y les proporcionarán apoyo para fortalecer su posición en la negociación de arreglos contractuales a fin de que las condiciones y los precios estipulados sean justos y estables y no vulneren sus derechos a la dignidad y a una vida decente (art. 9, inc. 3).

En este artículo las Naciones Unidas apuntan a fortalecer el asociacionismo rural en su dimensión tanto sindical como cooperativa, con la conciencia de que se trata de una cuestión respecto a la cual muchos países se encuentran en situaciones problemáticas, frente a la dificultad objetiva de impulsar el surgimiento de organizaciones capaces de contribuir a una genuina defensa de los derechos e intereses de los agricultores.

Por este conjunto de razones el derecho al desarrollo adquiere una importancia particular en su carácter de derecho-síntesis que «se alcanza con la plena satisfacción de los derechos humanos, vistos en su interdependencia, o sea, tanto con la realización de las libertades básicas como con la de los derechos económicos, sociales y culturales» (Herreño Hernández, 2009, p. 282).

El rol de la política agrícola como parte de la estrategia pública de garantía de los derechos humanos

Antes de analizar las características principales de las normas argentinas vigentes para el sector agropecuario, puede resultar útil evidenciar en términos generales la función de algunas de las herramientas propias de las políticas agrarias con referencia a la posibilidad de alcanzar un mayor o menor grado de protección del derecho al desarrollo y de los derechos económicos, sociales y culturales de la población de las zonas rurales.

Por un lado, es correcto afirmar que el fortalecimiento de la economía agraria en su globalidad puede considerarse como una de las condiciones esenciales para garantizar algunos derechos fundamentales, como el derecho a condiciones adecuadas de trabajo y vivienda, el acceso a un nivel mínimo de recursos existenciales y el derecho a una alimentación suficiente y saludable.

Por otro lado, uno de los aspectos que se destacan en el marco de las políticas agrarias de los países más avanzados son las medidas institucionales que impulsan las actividades formativas para el desarrollo profesional de los

empresarios, productores y trabajadores del sector agropecuario. Estas herramientas proporcionan un soporte relevante en lo que se refiere a la defensa de algunos de los DESC reconocidos por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de 1966, entre los cuales cabe mencionar el derecho a la educación y el acceso a una vida cultural plena y a los resultados del progreso científico⁴.

Uno de los modelos de política agrícola más avanzado a nivel internacional en lo que se refiere a la garantía del derecho al desarrollo de los territorios social y económicamente desfavorecidos es representado por la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea, en la medida en que impulsa acciones dirigidas a estimular el empleo, la seguridad alimentaria, la formación, el surgimiento de nuevos emprendimientos y la inclusión social en las áreas rurales. En el marco de estas líneas de acción la Unión Europea incluye un fuerte apoyo a la formación de organizaciones de productores y otras tipologías de asociaciones rurales con el fin de promover un alto nivel de integración entre los habitantes de las áreas rurales.

El derecho al desarrollo y los derechos económicos, sociales y culturales en las áreas rurales argentinas

Si bien el sector agropecuario desempeña un papel clave en el marco de la economía argentina, uno de los aspectos que más se perciben a la hora de analizar las tendencias de las políticas públicas para las zonas rurales en las últimas décadas reside en la dificultad de detectar un modelo unívoco de política de desarrollo rural que pueda considerarse coherente y de largo plazo⁵.

⁴ El art. 6.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (aprobado el 16 de diciembre 1966) dispone que «Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana».

⁵ El sector agropecuario desarrolla un papel central en la economía argentina, teniendo en cuenta que representa el 7,5 % del producto interno bruto del país y el 5,4 % de la mano de obra privada registrada regularmente. Asimismo, si consideramos el dato que se refiere al ingreso de divisas extranjeras generado en el país por las exportaciones de productos del sector, éste supera el valor de 36.000 millones de dólares anuales. A este propósito, se puede consultar:

Teniendo en cuenta esta dificultad interpretativa de base, es oportuno preguntarnos si las normas de política agrícola implementadas por el Estado argentino pueden ser consideradas efectivas respecto a la finalidad de garantizar una amplia protección de los DESC en las zonas rurales del país.

En términos de impacto general de las normas que impulsan el desarrollo rural en el país, es útil mencionar que, de un total de poco menos de 250.000 explotaciones agrícolas identificadas por el último Censo Nacional Agropecuario, llevado a cabo en el período 2018-2019, menos de 13.000 habían participado activamente en al menos un programa público para el sector agrario en el período de un año. Esto demuestra que la proporción de las unidades productivas agropecuarias argentinas involucradas en programas de desarrollo rural –independientemente de su dimensión– alcanza sólo el 5% del total.

Asimismo, se releva que los limitados recursos aplicados a políticas de desarrollo para las áreas rurales se reparten en un gran número de programas identificados por medio de una multiplicación administrativa de siglas (PRODAE, PROVIAR, PRODERPA, PROCAL, PROSAP, PRODERNOA, PROINDER, etc.). Tales programas no resultan unificados en una planificación estratégica global y, además, se encuentran dirigidos en mayor medida a paliar –desde una perspectiva asistencialista– las dificultades contingentes de algunos grupos familiares rurales que viven en condiciones de subsistencia, sin aspirar a favorecer procesos de desarrollo a gran escala.

Entre los aspectos que se descuidan en la política argentina de desarrollo rural se encuentra también la formación profesional que, como hemos mencionado, es un pilar fundamental para la garantía de algunos derechos fundamentales en las zonas rurales a nivel internacional⁶.

Las múltiples debilidades que afectan las políticas públicas implementadas en las áreas rurales hacen que en ellas no se encuentren garantizadas –desde una perspectiva de análisis de las herramientas brindadas por las instituciones nacionales y locales– las condiciones mínimas de tutela del derecho al

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. (2020). *Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar* (BID 2470/OC- AR), p. 5.

⁶ Según el último Censo Nacional Agropecuario (2018-2019), sólo el 7,8 % de los propietarios o copropietarios de empresas agrícolas tiene una formación comprobada en el ámbito agrícola. Más en general, sólo el 9,6 % de los productores poseen un título universitario, el 32,5% tienen un título de educación secundaria o terciaria, mientras que el 51,1 % solo tienen un título de educación primaria (la parte restante de los productores no ha completado la educación primaria o posee un nivel de educación no identificable).

desarrollo y de los DESC en una parte relevante de aquellas áreas, aunque en algunos casos se pueden detectar algunas iniciativas exitosas impulsadas por entidades asociativas o gubernamentales en contextos territoriales limitados.

Nuevas posibles directrices de desarrollo para las áreas extraurbanas argentinas

El breve análisis que hemos realizado sobre las oportunidades de desarrollo de las áreas rurales argentinas, tomando como referencia el binomio entre política agrícola y promoción de los derechos humanos «de segunda generación», nos remite necesariamente a la tarea de individualizar algunas posibles directrices de crecimiento y transformación de dichos contextos.

Como hemos observado, un *punctum dolens* fundamental se encuentra actualmente en el déficit estratégico que es propio de la política agrícola argentina, siendo un aspecto que merecería un amplio debate social e institucional. Además de la escasa dotación de recursos aplicados a las políticas de desarrollo rural y a la proporción muy reducida de beneficiarios, la política argentina para el sector agropecuario refleja una yuxtaposición de medidas coyunturales y no se encuentra estructurada alrededor de una visión estratégica que proceda de un análisis previo basado en objetivos, indicadores y precisos criterios de acción.

Por estas razones, entre las líneas de acción que se deberían adoptar prioritariamente se releva la necesidad de construcción de una gobernanza sistémica en lo que respecta a las políticas públicas para los sectores productivos propios de las áreas periurbanas y rurales. Eso implicaría la programación de un conjunto de acciones coordinadas que puedan potenciar el sector rural argentino, tanto en su tradicional vocación agroexportadora como en su posibilidad de generar desarrollo local a través de pymes y de microemprendimientos. Una manera racional de acercarse a este macro objetivo, como demuestran exitosas experiencias de otros países (en particular, el mencionado modelo de la Unión Europea), consistiría en la predisposición e implementación de planes plurianuales de soporte a las iniciativas de política agrícola, diferenciando oportunamente las erogaciones para inversiones estructurales respecto a las ayudas o subsidios con un mero enfoque social.

Otro aspecto esencial que se debería tener en cuenta para generar condiciones básicas adecuadas para la garantía de los DESC en las áreas rurales

se vincula con las características sociales del trabajo y su impacto potencial en términos de desarrollo productivo. A este propósito resultaría esencial la adopción de un conjunto orgánico de medidas que puedan favorecer el asentamiento de jóvenes en la agricultura y otras actividades que tengan una conexión con la dimensión territorial de las áreas desfavorecidas. El crecimiento y la consolidación del capital humano en el sector agrícola pueden ser considerados como un eje fundamental en el marco de un proceso de desarrollo de mediano y largo plazo de las áreas rurales, debido a la posibilidad de promover por este medio un aumento progresivo en la tasa de emprendimiento en el mundo rural.

Asimismo, resultaría crucial fomentar grados siempre mayores de formación de los operadores rurales y ofrecer oportunidades de asesoramiento que permitan mejorar el rendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas. Estas herramientas de política agraria, lejos de implicar costos remarcables para el erario público, podrían implicar avances significativos en el contexto socioeconómico actual de la Argentina, mejorando las condiciones de vida y trabajo en el campo y sentando las bases para un aumento de las rentabilidades de las actividades productivas y de servicio implementadas en áreas desfavorecidas.

Conclusiones

Del breve análisis que hemos realizado surge evidentemente la necesidad de cambios profundos en la política agrícola argentina como condición esencial para alcanzar en las áreas rurales argentinas un mayor nivel de protección de los DESC, enmarcados a su vez en un más extenso derecho al desarrollo.

Formación, innovación y crecimiento del capital humano son aspectos determinantes de una posible futura política agrícola más eficaz en vista de una mejora concreta de amplias áreas del país, consideradas en la actualidad como marginales.

Un correlato indispensable de los procesos que podrían situarse en esta perspectiva proviene sin duda de las políticas de integración entre productores, empresas de transformación y comercialización, actores institucionales y otros *stakeholders* que operan en distintas etapas de las cadenas productivas. En este contexto, tal como se indica en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Campesinos de 2018, impulsar la libertad de asociación y el

espíritu cooperativo en las zonas rurales será fundamental a fin de crear un entorno favorable para el desarrollo de territorios que podrán ser beneficiados por un mayor nivel de protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

Referencias

- Condrac, E. J. (2022). Defensa del consumidor y dignidad humana. El derecho del consumidor como factor de corrección de desigualdades estructurales. *Inserción*, 3(3), 109-128. <http://ediciones.ucse.edu.ar/ojsucse/index.php/insercion/article/view/471>
- De Stefani, P. (2009). Diritti umani di terza generazione. *Rivista Aggiornamenti sociali*, 1(60), 11-23. <https://www.aggiornamentisociali.it/articoli/diritti-umani-di-terza-generazione/>
- Herreño Hernández, A. L. (2009). Derecho al desarrollo. En: P. E. González Monguí, *Derechos económicos, sociales y culturales. Cátedra Gerardo Molina* (pp. 239-338). Universidad Libre de Colombia. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/26759.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (Abril de 2021). *Censo Nacional Agropecuario 2018. Resultados definitivos*. INDEC. https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/economia/cna2018_resultados_definitivos.pdf
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. (2020). *Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Informe de terminación de proyecto*. Recuperado el 21 de mayo de 2024 de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_terminacion_de_proyeto_prodaf_0.pdf



Publicado bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial 4.0 Internacional