

CECILIA TACOLI

Pequeñas ciudades, transformaciones rurales y consumo de alimentos en el Sur Global

Las pequeñas ciudades son un elemento esencial, aunque a menudo descuidado, de los paisajes rurales y de los sistemas alimentarios. Estos centros urbanos de menor tamaño desempeñan varias funciones esenciales, desde nodos de mercado hasta proveedores de bienes y servicios, así como empleo no agrícola para sus respectivas poblaciones y para la región circundante. En términos demográficos, representan aproximadamente la mitad de la población urbana del mundo, y según las proyecciones absorberán gran parte de su crecimiento en los próximos decenios. Las pequeñas ciudades son también esenciales en los sistemas alimentarios, ya que conectan a los productores con mercados más amplios y proporcionan acceso a ingresos en efectivo para grupos sin tierras y pobres con tierras que son compradores de alimentos netos. En consecuencia, cuando todo va bien las pequeñas ciudades son un elemento esencial del círculo virtuoso del desarrollo rural y urbano, y estimulan el crecimiento mediante la diversificación de la base económica local. Pero las funciones de las pequeñas ciudades vienen determinadas por varios factores específicos del contexto: el cambio medioambiental, los patrones del comercio internacional y nacional y, quizás lo más importante, la capacidad técnica, los ingresos económicos y la rendición de cuentas de los gobiernos locales, lo que a su vez depende en gran medida del apoyo de los gobiernos nacionales.

Cecilia Tacoli es geógrafa en el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo de Londres

La mayor parte de los alimentos se producen en zonas rurales y los consume una proporción cada vez mayor de la población mundial que vive en centros urbanos. Pero también se da por supuesto que esta relación es sencilla y unidireccional. En este artículo se examina cómo una comprensión integral y dinámica de las conexiones entre lo rural y lo urbano contribuye al análisis de la seguridad alimentaria tanto en las zonas rurales como en las urbanas, con especial atención a la manera en que las transformaciones rurales afec-

tan a la producción y al consumo de alimentos. En estas transformaciones desempeñan un papel fundamental los pequeños centros urbanos y los procesos relacionados de urbanización «desde abajo» incluida la creciente diversificación de las fuentes de ingresos de las familias rurales.

Los debates actuales sobre la seguridad alimentaria tienden a hacer hincapié en la necesidad de aumentar la producción mediante la mejora de la productividad y la integración de los pequeños agricultores en las grandes cadenas de abastecimiento.¹ En este contexto, la urbanización se presenta ante todo como un factor que contribuye a la inseguridad alimentaria a través del aumento del consumo de productos alimenticios que requieren muchos recursos, a pesar de la evidencia de que es resultado en gran medida del aumento de los ingresos, y no de la urbanización *per se*.² El hambre y la inseguridad alimentaria son importantes indicadores de pobreza, y aunque a menudo se da por sentado que los habitantes de zonas rurales pueden depender de la producción de subsistencia y, por consiguiente, tienen menos probabilidades de pasar hambre que los grupos urbanos de bajos ingresos, la proporción cada vez mayor de compradores netos de alimentos rurales sugiere que esto es cada vez menos cierto. Y a pesar de que en términos generales hay mayor disponibilidad de alimentos en los centros urbanos, no son necesariamente asequibles para grandes proporciones de pobres que se sitúan en zonas urbanas.³ En general, en la mayoría de los debates sobre seguridad alimentaria se pasan por alto las múltiples y complejas interconexiones entre espacios rurales y urbanos, personas y empresas, y cómo afecta esto a la pobreza y, por tanto, a la inseguridad alimentaria.

Definición de las conexiones entre lo rural y lo urbano

Las conexiones entre lo rural y lo urbano pueden definirse como los intercambios tangibles e intangibles entre zonas, personas y empresas rurales y urbanas. Estas conexiones son espaciales, en el sentido de que incluyen el movimiento físico de bienes, personas, dinero e información, así como las redes y relaciones sociales que abarcan emplazamientos rurales y urbanos. Las conexiones entre lo rural y lo urbano se refieren también a las interacciones sectoriales entre la agricultura, la manufactura y los servicios. Incluyen las conexio-

¹ Foresight, *The Future of Food and Farming: Final Project Report*, The Government Office for Science, Londres, 2011 y C. Godfray, J. Beddington, I. Crute, L. Haddad, D. Lawrence et al., «Food Security: The Challenge of Feeding 9 Billion People», *Science*, vol. 327, núm. 5967, 2010, pp. 812-818.

² J. Stage, J. Stage y G. McGranahan, *Is urbanization contributing to higher food prices?*, Urbanization and Emerging Population Issues Series, IIED y UNFPA, Londres, 2009 y D. Tschirley, T. Reardon, M. Dolislager y J. Snyder, «The Rise of a Middle Class in East and Southern Africa: Implications for Food System Transformation», *Journal of International Development*, vol. 27, núm. 5, 2015, pp. 628-646.

³ M. Cohen y J. L. Garrett, «The food price crisis and urban food (in)security», *Environment & Urbanization*, vol. 22, núm. 2, 2010, pp. 467-482 y C. Tacoli, B. Bukhari y S. Fisher, *Urban poverty, food security and climate change*, Rural-Urban Working Paper, IIED, Londres, 2013.

nes regresivas de la producción agrícola (la producción de insumos) y sus conexiones progresivas (transformación, transporte, distribución).

Los vínculos entre lo rural y lo urbano son fundamentales para la producción y el consumo de alimentos, ya que la demanda urbana de productos agrícolas es crucial para los ingresos rurales. Una cuestión clave es si la creciente y cambiante demanda de alimentos y otros productos agrícolas asociada a la urbanización, que refleja cambios en la alimentación además del mayor número de consumidores netos de alimentos, puede cimentar la prosperidad rural. Esto es especialmente importante a la luz de la disminución global de la tierra agrícola por persona, la degradación del suelo y las limitaciones hídricas, todo lo cual es probable que se agrave a causa de los efectos del cambio climático, que también pueden afectar a la producción, la transformación y la distribución de alimentos.⁴ También lo son los cambios en las cadenas de suministro, debido a la globalización, la liberalización del comercio y el papel cada vez más importante de la moderna concentración de negocios minoristas y agroalimentarios que pueden tener acceso a mercados difíciles para los pequeños agricultores, que siguen siendo mayoría entre los productores de alimentos en todo el mundo y, especialmente, en los países de bajos ingresos.⁵

Sin embargo, aunque los compradores netos de alimentos –individuos y familias que consumen más alimentos de los que producen– constituyen la abrumadora mayoría de la población urbana, también suponen una proporción a menudo elevada aunque descuidada de los habitantes de zonas rurales. En África oriental y austral, más de la mitad de la clase media emergente de la región (definida como las personas con ingresos de entre 2 y 20 dólares/día en paridad de poder adquisitivo) es rural, y adquiere entre el 60 y el 80% de sus alimentos, especialmente artículos procesados y perecederos producidos dentro de la región.⁶ Pero entre los compradores netos de alimentos rurales figuran también agricultores de muy pequeña escala y marginales, familias sin tierras y pobres con tierras que son las que más acusan las subidas de los precios de los alimentos.⁷ Para estos grupos, el acceso a actividades no agrícolas que generan ingresos, a menudo vinculadas a la movilidad, es una estrategia fundamental de adaptación a las transformaciones socioeconómicas y al cambio medioambiental.

⁴ D. Satterthwaite, G. McGranahan y C. Tacoli, «Urbanization and its implications for food and farming», *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, vol. 365, 2010, pp. 2809-2820.

⁵ J. A. Berdegué y F. J. Proctor, «Inclusive Rural-Urban Linkages», Working Paper Series, núm. 123, Working Group: Development with Territorial Cohesion, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Santiago de Chile, 2014 y B. Vorley, E. del Pozo-Vergnes y A. Barnett, *Agricultores de pequeña escala en el mercado globalizado: tomando decisiones en un mundo cambiante*, IIED/Hivos/Mainumby Ñacurutú, Londres/La Haya/La Paz, 2012.

⁶ D. Tschirley, T. Reardon, M. Dolislager y J. Snyder, *op cit.*

⁷ A. de Janvry y E. Sadoulet, «The global food crisis in Guatemala: what crisis and for whom?», *World Development*, vol. 38, 2010, pp. 132-139 y FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: ¿Cómo afecta la volatilidad de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad alimentaria?*, Roma, 2011.

Urbanización y transformaciones rurales

Es bien sabido que la urbanización es una de las principales tendencias de este siglo, que ofrece grandes oportunidades así como considerables desafíos para la reducción de la pobreza en zonas urbanas y rurales.⁸ En términos demográficos, la urbanización se refiere a la proporción de personas que viven en zonas clasificadas como urbanas. Desde 2009, más de la mitad de la población mundial vive en este tipo de asentamientos. Se prevé que entre 2009 y 2050 las zonas urbanas absorberán la totalidad del crecimiento demográfico mundial, mientras que se espera que la población rural mundial comience a disminuir dentro de aproximadamente un decenio. Pero tal vez sea más significativo que prácticamente todo el crecimiento demográfico tendrá lugar en las ciudades y pueblos de África y Asia. Esto cambiará sustancialmente la distribución de la población de estas dos regiones que son actualmente las menos urbanizadas, con unos promedios del 40 y el 48% de sus poblaciones viviendo en centros urbanos, frente al 70-80% en el resto del mundo.⁹

La urbanización está indisolublemente unida a las transformaciones en la estructura de la economía nacional y global. Los cambios en los niveles de urbanización reflejan cambios en la parte del PIB generada por la industria y los servicios y la proporción de mano de obra empleada en estos sectores, del mismo modo que el cambio de una economía agraria a una economía industrial, que generalmente coincide con el aumento de los ingresos, implica una concentración de las actividades económicas.¹⁰

A medida que las estructuras mundiales, regionales y nacionales de la economía experimentan cambios significativos, el acceso al empleo no agrícola adquiere cada vez más importancia para los medios de subsistencia de los habitantes de zonas rurales. Las cifras relativas a la proporción de ingresos rurales derivados de fuentes no agrícolas varían, y deben tomarse con cierta cautela ya que las ocupaciones a tiempo parcial y de carácter estacional suelen estar contabilizadas de modo insuficiente, sobre todo si tienen lugar en el sector informal. Aun en ese caso, son altas y van en aumento: en China, se estima que la parte no agrícola de los ingresos rurales pasó del 17% a principios de la década de los ochenta al 40% a finales de los noventa.¹¹ Aunque esto refleja el extraordinario crecimiento de la manufactura en el país, los ingresos no agrícolas rurales también son altos en países

⁸ UNFPA, *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Nueva York, 2007.

⁹ División de Población de Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York, 2014.

¹⁰ D. Satterthwaite, *The transition to a predominantly urban world and its underpinnings*, Human Settlements Discussion Papers Series Urban Change, núm. 4, IIED, Londres, 2007.

¹¹ S. Haggblade, P. Hazell y T. Reardon (eds.), *Transforming the Rural Nonfarm Economy*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2007.

donde la agricultura es la principal base económica, como Tanzania, donde pasaron del 11% en 1991 al 46% en el 2000. Por término medio, con variaciones entre unos países y otros y con las salvedades mencionadas, se calcula que en las décadas de los noventa y la del 2000 las fuentes no agrícolas representaron el 37% de los ingresos rurales en África, el 51% en Asia y el 47% en América Latina.¹²

La urbanización es una de las principales tendencias de este siglo, que ofrece grandes oportunidades así como considerables desafíos para la reducción de la pobreza en zonas urbanas y rurales

Al menos en parte, el creciente peso de los ingresos no agrícolas para las familias rurales está relacionado con el aumento de la movilidad. La migración del medio rural al medio urbano es un componente esencial de la urbanización; sin embargo, migrar a ciudades y otras poblaciones puede ser costoso, y tanto en Asia como en África buena parte de esa movilidad es temporal: se calcula que actualmente el número de migrantes estacionales que se desplazan entre zonas rurales y a centros urbanos es alto y va en aumento, al igual que el movimiento entre zonas rurales. Además, no todo el movimiento del medio rural-urbano se dirige a grandes ciudades, los centros urbanos pequeños resultan un destino atractivo para los habitantes de zonas rurales.

Pequeños centros urbanos y desarrollo rural

A pesar de su alta visibilidad, las megalópolis (aglomeraciones con más de diez millones de habitantes) representan únicamente el 9% de la población urbana del mundo. Las ciudades de entre uno y cinco millones de habitantes suponen aproximadamente el 20% y las ciudades más pequeñas, con entre 500.000 y un millón de habitantes, representan el 10% de la población urbana mundial. Aproximadamente la mitad de esa población urbana mundial vive en centros urbanos más pequeños, con menos de 500.000 y, en muchos casos, sólo unos miles de habitantes, con grandes variaciones entre unas regiones y otras: en África, más de la mitad de los habitantes de zonas urbanas viven en ese tipo de asentamientos, frente a cerca de dos tercios en Europa y sólo un tercio en América del Norte.¹³

Sin embargo, las comparaciones internacionales resultan difíciles ya que las definiciones de qué constituye un centro urbano varían de unos países a otros y, en muchos casos, inclu-

¹² *Ibidem.*

¹³ División de Población de las Naciones Unidas, *op cit.*

so las definiciones nacionales pueden cambiar con el tiempo, y esto afecta a las ciudades más pequeñas. Los criterios de definición suelen incluir uno o más de los elementos siguientes: tamaño de la población (que puede oscilar entre 200 y 20.000), la proporción de habitantes empleados en actividades no agrícolas, infraestructuras (carreteras, servicios públicos como por ejemplo hospitales) y estatus administrativo. Las funciones económicas y sociales de los centros pequeños también pueden variar dependiendo de la jerarquía urbana nacional y de la base económica. Pero aunque las grandes ciudades desempeñan un papel importante en las economías nacionales y regionales, los centros urbanos más pequeños tienen potencial para desempeñar una labor más directa en el desarrollo de su región rural. Suponen en muchos aspectos una relación crucial de lo rural-urbano y reflejan la urbanización de las regiones rurales, con una base económica local más diversificada y vínculos con mercados más amplios.¹⁴

La interdependencia económica entre las empresas de base urbana y los productores rurales, al igual que los mercados urbanos y la dependencia de muchas familias con recursos de base rural y urbana, son a menudo más fuertes en los centros urbanos más pequeños y sus alrededores al proporcionar acceso a los mercados a pequeños productores para los que, de otro modo, resultarían difícilmente atractivos para las grandes cadenas de abastecimiento (al exigir una calidad constante y cantidades de productos relativamente grandes). A medida que crecen los ingresos, aumenta la demanda interna de alimentos perecederos producidos localmente, lo que supone un apoyo a las actividades de transformación relacionadas en las pequeñas ciudades.¹⁵ Así pues, la transformación de alimentos que añade valor es también, y cada vez más, una función fundamental de las empresas radicadas en pequeñas ciudades y en muchos casos la base de la diversificación con éxito de la base económica local. Las pequeñas ciudades pueden actuar también como proveedores de artículos manufacturados y servicios a las zonas rurales circundantes. Estos servicios incluyen la salud y la educación, así como la banca, la extensión agraria, servicios de profesionales como abogados y contables, y ventas al por mayor y al por menor de artículos manufacturados dentro de la región y fuera de ella.

De ahí que a menudo sea en los centros urbanos pequeños donde se localicen el crecimiento y la consolidación de las actividades no agrícolas y el empleo dentro de la región rural, ya sea mediante el desarrollo de empresas de pequeño y mediano tamaño o a través de la deslocalización de delegaciones de empresas privadas y públicas. De ese modo, los centros urbanos pequeños atraen a migrantes que buscan empleo no agrícola, o bien para

¹⁴ B. Losch, G. Magrin y J. Imbernon (eds.), *A new emerging rural world. An overview of rural change in Africa*, Atlas for the NEPAD Rural Futures programme, CIRAD, Montpellier, 2013; C. Tacoli y D. Satterthwaite, *The Urban Part of Rural Development: The role of small and intermediate urban centres in rural and regional development and poverty reduction*, IIED, Londres, 2003 y J. A. Berdegué y F. J. Proctor, *op. cit.*

¹⁵ D. Tschirley, T. Reardon, M. Dolislager y J. Snyder, *op. cit.*

trabajar como jornaleros agrícolas en explotaciones familiares locales. La investigación en Tanzania sugiere que es más probable que la migración a pequeñas ciudades conduzca hacia la reducción de la pobreza frente al traslado a ciudades grandes.¹⁶

En los últimos años ha surgido un renovado interés de las agencias internacionales por el desarrollo regional y, de forma indirecta, por el papel de los centros urbanos pequeños e intermedios

Hay, sin embargo, grandes variaciones en la medida en que los centros urbanos pequeños puedan cumplir o no este papel de desarrollo. Esto se refleja en sus transformaciones demográficas: mientras que las tasas de crecimiento demográfico anual de las pequeñas ciudades son a menudo más altas que las de las grandes ciudades, muchas de ellas se estancan, o incluso, pierden población. Una diferencia clave entre los asentamientos que crecen y los que disminuyen es la diversidad relativa de su base económica. Esto guarda relación con el contexto concreto en el que crecen estos centros, incluida la naturaleza de los cultivos producidos en la zona circundante y si brindan oportunidades para generar valor añadido a través de la transformación local, como es el caso de los productos perecederos, que no pueden transportarse a granel y requieren clasificación, envasado y transporte rápido a los mercados finales. Sólo cuando este valor añadido se mantiene y se reinvierte localmente las pequeñas ciudades crecen y estimulan el desarrollo de la región rural circundante.

La estructura de los mercados agrícolas es, pues, un factor crítico. Muchas pequeñas ciudades de éxito se desarrollan en estrecha simbiosis con sus zonas rurales circundantes, y su fortuna está interrelacionada con la de artículos específicos que produzcan. Aunque la mayoría de sus habitantes suelen participar en actividades no agrícolas, éstas guardan una estrecha relación con la producción agrícola o con el aumento de la demanda de los agricultores cuyos ingresos crecen como consecuencia del éxito de la agricultura. Pero esto presupone igualdad de acceso a los recursos naturales, especialmente a la tierra y el agua.

Las zonas productoras de frutas en el delta del Mekong, en Vietnam, son un buen ejemplo de estos círculos virtuosos de desarrollo rural-urbano en los que las pequeñas ciudades se han convertido en nodos de mercado que responden a la creciente demanda de los centros urbanos. La clasificación, la transformación, el envasado y el transporte emplean a habitantes de la zona y migrantes, al mismo tiempo que la demanda de servicios de la población local y de los residentes de las zonas rurales circundantes –incluidos restaurantes y cafés, artículos manufacturados y servicios personales como peluquerías– tiene como resultado

¹⁶ L. Christiaensen e Y. Todo, *Poverty Reduction During the Rural-Urban Transformation: The Role of the Missing Middle*, Policy Research Paper, núm. WPS6445, World Development, 2013.

una base económica local cada vez más diversificada. Factores decisivos que respaldan el desarrollo de estas pequeñas ciudades son: el acceso relativamente equitativo a la tierra y el agua, buenas infraestructuras como electricidad, comunicaciones y carreteras que conectan con centros urbanos más grandes y con los asentamientos rurales circundantes. Las oportunidades de empleo en el creciente sector de la manufactura en centros urbanos cercanos suponen que una gran proporción de familias agrícolas dependen de ingresos no agrícolas para financiar la innovación agrícola. Igual importancia tiene el hecho de que las cadenas de valor a gran escala sigan siendo marginales en el sector de la fruta fresca, dominado por comerciantes locales que ofrecen más flexibilidad a los pequeños agricultores para poder consolidar volúmenes y vender en diferentes mercados con requisitos de calidad variables.¹⁷

En cambio, en la mayoría de las regiones agrícolas donde la producción está dominada por grandes explotaciones comerciales, las pequeñas ciudades no suelen desempeñar un papel significativo como nodos de mercado. En estos sistemas, los grandes volúmenes de cultivos comerciales tienden a evitar los centros locales, mientras las bajas remuneraciones de los trabajadores agrícolas asalariados no estimulan la demanda de bienes y servicios. Incluso donde la producción procede principalmente de pequeños agricultores pero está integrada en cadenas de valor de las exportaciones globales, los rápidos cambios en los requisitos pueden tener efectos profundos en las economías locales. En el sur de Ghana, la producción de piñas para mercados de exportación impulsó el crecimiento agrícola local desde la década de los noventa hasta 2005. Entonces, tanto el cambio en los compradores como en los tipos de fruta, que han pasado de grandes a otros más pequeños y más dulces que se cultivan mejor en América Central que en África Occidental, han diezmando de hecho la producción local causando el estancamiento y, a menudo, el declive económico y demográfico de pequeñas ciudades locales.¹⁸

Políticas de desarrollo territorial y descentralización

En los últimos años ha surgido un renovado interés de las agencias internacionales por el desarrollo regional y, de forma indirecta, por el papel de los centros urbanos pequeños e intermedios en él.¹⁹ Pero esto no es nuevo: se ha escrito mucho sobre la naturaleza y los

¹⁷ X. T. Hoang, X. Thanh, T. T. Phuong Dinh, T. H. Nguyen y C. Tacoli, *Urbanization and Rural Development in Viet Nam's Mekong Delta: Livelihood Transformations in Three Fruit Growing Settlements*, Rural-Urban Working Paper, núm. 14, Working paper series on rural-urban interactions and livelihood strategies, IIED, Londres, 2008.

¹⁸ N. Fold y C. Tacoli, «Agricultural frontier settlements: markets, livelihood diversification and small town development», en J. Agergaard, N. Fold y K. Gough (eds.), *Rural-Urban Dynamics: Livelihoods, Mobility and Markets in African and Asian Frontiers*, Routledge, Londres y Nueva York, 2010.

¹⁹ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial. Una nueva geografía económica*, Washington DC, 2009 y OCDE, *African Economic Outlook 2015: Regional Development and Spatial Inclusion*, OCDE, Paris, 2015.

puntos débiles de las diversas políticas que, desde la década de 1960, se han aplicado para promover el papel de estos centros en el desarrollo territorial. Muchas de estas políticas han sido fracasos (a menudo costosos), y un corpus relativamente voluminoso de literatura ha identificado las principales razones de estos resultados.²⁰

Las instituciones locales y los gobiernos locales son fundamentales para el desarrollo regional

La primera de estas razones, y quizá la principal, es la subestimación de las políticas macroeconómicas, las políticas de precios y las prioridades sectoriales, incluidas las políticas relacionadas con los sistemas agroalimentarios, que no hacen referencia explícita a dimensiones espaciales. Igual importancia tienen las cuestiones relativas a la tenencia y seguridad de la tierra: los datos sobre desarrollo con éxito de las pequeñas ciudades indican que la igualdad en el acceso a la tierra y la tenencia segura constituyen un factor decisivo. No prestar atención a la poderosa influencia de esas políticas ha sido a menudo, y puede seguir siéndolo, una razón importante del fracaso de las políticas de desarrollo local y territorial, ya que las inversiones sectoriales pueden aumentar la pobreza y agravar la polarización social. Esto puede menoscabar gravemente la capacidad de las pequeñas ciudades para actuar como motores del crecimiento económico local y de la reducción de la pobreza, lo cual exige en igual medida una base relativamente amplia de productores y consumidores.

Una segunda razón, de igual trascendencia, es que en muchos casos las políticas no se basan en el reconocimiento de factores específicos del contexto que son determinantes para configurar oportunidades y limitaciones para el desarrollo local. Una información inadecuada, tanto en lo relativo a las necesidades, las prioridades y los recursos locales como en lo que respecta a los impactos de políticas sectoriales estrechamente definidas, puede dificultar la eficacia de las iniciativas locales. Además, la ausencia generalizada de datos regionales y locales menoscaba la acción de los gobiernos locales. Esto incluye las actividades económicas, especialmente la gran proporción de empresas del sector informal y de trabajo asalariado; los cambios demográficos debido a la migración y la movilidad, principalmente el desplazamiento estacional y temporal; y la pobreza y las características de vulnerabilidad, considerando distintas dimensiones de los ingresos, como el acceso a la vivienda e infraestructuras básicas.

Se reconoce cada vez más que las instituciones locales y los gobiernos locales son fundamentales para el desarrollo regional. Desde finales de la década de los ochenta y en los

²⁰ Véase un resumen en C. Tacoli y D. Satterthwaite, *op cit.*

años noventa, en muchos países de ingresos bajos y medios han tenido lugar procesos de descentralización que pueden estimular y apoyar el desarrollo local, al tiempo que abordan cuestiones relativas a la desigualdad y la polarización social y económica. Pero, en muchos casos, estos procesos se ven gravemente obstaculizados por las limitaciones de autonomía económica de los gobiernos locales. Esto sucede principalmente en países de ingresos bajos y medios: mientras en Europa la proporción de ingresos de los gobiernos locales es superior al 35% del total de ingresos del Estado, y en Japón es el 40%, en los países africanos, por término medio, es de sólo del 7%.²¹ Esto impone a los gobiernos locales una fuerte dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales y limita su capacidad para invertir de acuerdo con las prioridades y necesidades locales.

El éxito en la descentralización requiere de un mejor encaje entre las políticas macroeconómicas y sectoriales nacionales y las estrategias de desarrollo locales

Los gobiernos locales también tienen que rendir cuentas ante sus ciudadanos y lograr legitimidad en un contexto en el que, a menudo, las instituciones en pugna –autoridades tradicionales, poderosos actores del sector privado...– pueden dificultarlo. Al mismo tiempo, la transparencia en los gastos y la colaboración con la sociedad civil, por ejemplo, en la recopilación de información localmente relevante, son formas decisivas de aumentar esa legitimidad.

Pero el mensaje clave es, quizá, que aunque los gobiernos locales en pequeñas ciudades pueden y deben tener un papel significativo a la hora de garantizar la prestación de servicios y apoyar el desarrollo económico local, no pueden resolver cuestiones fundamentales que subyacen a las desigualdades rurales y urbanas. Estas, como ya se ha dicho, dependen en gran medida de las políticas nacionales. El éxito en la descentralización requiere, por tanto, de un mejor encaje entre las políticas macroeconómicas y sectoriales nacionales y las estrategias de desarrollo locales, al tiempo que la sinergia y la colaboración entre los gobiernos locales y los ministerios nacionales son esenciales para la aplicación de las políticas de desarrollo territorial.

Conclusiones

Hay varias razones por las que el papel de las conexiones entre lo rural y lo urbano, en la producción y el consumo de alimentos, merecen más atención de la que se les presta

²¹ OCDE, *op cit.*

actualmente. Se suele considerar que la urbanización es una amenaza para la seguridad alimentaria y no una oportunidad de contribuir a la prosperidad rural. Los cambios en la alimentación y la creciente proporción de consumidores de alimentos netos reflejan el aumento de los ingresos, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, lo que a su vez está relacionado con la urbanización.

Las prescripciones en materia de políticas sobre seguridad alimentaria se centran generalmente en el aumento de la producción. Sin embargo, ante el incremento del número de compradores netos, los ingresos no agrícolas son un elemento cada vez más esencial del acceso a los alimentos. Los centros urbanos pequeños tienen la posibilidad de cumplir el papel de nodos de mercado y brindar oportunidades para la diversificación de los ingresos. Sin embargo, su capacidad para hacerlo depende de una amplia variedad de factores específicos del contexto. Entre ellos, los sistemas de producción agrícola dominantes en la zona rural circundante, el acceso equitativo a la tierra y al agua de los pequeños productores, unas infraestructuras adecuadas y enlaces comerciales a una red de mercados urbanos son, quizá, los más importantes al asegurar que el valor añadido se mantenga y reinvierta localmente. Es evidente que los gobiernos locales de las pequeñas ciudades pueden desempeñar un papel clave, pero éste puede verse afectado negativamente por la información, los ingresos y la limitada colaboración con el gobierno regional y nacional.