



Munich Personal RePEc Archive

The paradigm of new rurality as the axis of public policies. What can we expect?

Irma Lorena Acosta Reveles

Posgrado en Ciencia Política, Universidad Autónoma de Zacatecas

June 2008

Online at <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/10042/>

MPRA Paper No. 10042, posted 16. August 2008 07:40 UTC

*EL ENFOQUE DE LA NUEVA RURALIDAD
COMO EJE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ¿QUE PODEMOS ESPERAR?**

*Irma Lorena Acosta Reveles**

Tras reconocer que la pobreza en los campos latinoamericanos no han sido superada con el modelo de los *agronegocios* y las *agroexportaciones*, el paradigma de la *nueva ruralidad* emerge como respuesta para atender las carencias más sentidas en el medio rural. Esta visión, promovida con afán por instituciones multilaterales y por organismos financieros internacionales, ha pasado a ser el eje central de las políticas de Estado orientadas al campo en América Latina y otras zonas subdesarrolladas del orbe.

Pasando por alto su procedencia y las razones por las que se promueve con tanto interés desde el exterior, es intención de este documento recuperar los elementos medulares de este paradigma en su articulación interna. Luego de esta síntesis nos abocamos a responder algunas preguntas: ¿Qué podemos esperar de este paradigma trasladado en la práctica a nuestros países, donde impera la condición de subdesarrollo? ¿Cabe esperar de él éxitos importantes en materia de progreso rural local o microrregional? ¿Cuáles son sus méritos y cuáles sus restricciones?

Palabras clave: Modernización agraria, Nueva Ruralidad, Territorio, Paradigma.

INTRODUCCIÓN

Nuestro punto de partida es una revisión de los cambios más significativos en los enfoques sobre desarrollo rural en los últimos años, para dejar claro qué de nuevo hay en la interpretación sobre la problemática rural. Una vez centrados en el *enfoque territorial del desarrollo rural (ETDR)*, se muestra cómo se han transformado las políticas y acciones concretas para atender el malestar rural, desplazando el cuadro de prioridades hacia el combate a la pobreza, mediante el acceso de los pobres al mercado. Para concluir, se reflexiona acerca de la

* Una versión preliminar de este documento se presentó en el VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, realizado en Quito, Ecuador.

* Docente e investigadora del Posgrado en Ciencia Política, Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

viabilidad de este paradigma respecto a sus ofertas. Tratando de poner en claro que es lo que sí se puede esperar, y qué no podemos pedirle.

Es premisa de este análisis que en el medio rural latinoamericano los conflictos tienen raíces históricas profundas, sin embargo, por su relevancia, los acontecimientos del pasado reciente -anclados en el neoliberalismo- han recrudecido los problemas agropecuarios y sociales en la región.

I. El desarrollo rural como aspiración permanente

Si comenzamos por desentrañar el contenido de la noción desarrollo rural, por los dos términos que lo componen, debemos tener presente que para lo *rural* no existe una acepción unívoca, pues lo mismo puede ser definido desde el criterio demográfico,¹ por la densidad de población por área, por su ubicación o cercanía respecto a los centros urbanos o por las actividades económicas predominantes.²

Pero más complejo aún resulta deslindar qué se entiende por *desarrollo*. Como ejemplo podemos mencionar algunas posibilidades que provee la ciencia económica:

- a) Desarrollo como el estadio más avanzado en un orden social, por oposición al rezago o al atraso. Visión dual que concibe al progreso como un proceso lineal.
- b) Desarrollo como centro y subdesarrollo como periferia a manera de un núcleo que concentra los beneficios y desplaza los costos al margen.
- c) Desarrollo como contrapartida del subdesarrollo; donde subdesarrollo no es atraso, ni margen; sino función misma y simultánea del desarrollo en otras regiones. En este caso el contenido del desarrollo depende de una organización del trabajo cualitativamente diferente, el trabajo científico.³

¹ A partir de 2,500 o 15,000 habitantes, dependiendo de la zona.

² Una discusión sobre la definición de *lo rural* desde el aspecto geográfico y sociológico puede encontrarse en Paniagua Mazorra y Hoggart (2002).

³ Para más detalles sobre esta última postura se puede consultar a Víctor M. Figueroa en su obra Reinterpretando el Subdesarrollo (1986).

Este breve recuento es suficiente para mostrar que la acepción va más allá de su sentido común o cotidiano. Porque para su comprensión cabal, estricta, es imprescindible remitirnos a un marco teórico complejo, donde la categoría adquiere su significado justo; no sólo por su contenido, sino además por las teorías y leyes que lo cobijan, y le dan su exacta dimensión.

Pero además resulta que no se trata de desarrollo a secas, sino con adjetivos. Y así, podemos referirnos al desarrollo social, con equidad, sostenible, humano,⁴ etc.

Sobre el *desarrollo rural* (DR) en concreto, una vez más observamos que el término adquiere diferentes sentidos. Probablemente una de las nociones de mayor aceptación es aquella que lo define como un proceso de mejoramiento sustantivo de las condiciones de bienestar de la población rural. En ese sentido el desarrollo rural se asume como un proceso gradual de transformación positiva –progreso– en el nivel de vida de los habitantes de estas zonas.

Sin embargo la cuestión no es tan simple, pues las concepciones sobre lo que *debe ser* el DR son divergentes y dinámicas a través del tiempo por diversas razones. En esta ocasión nos interesa destacar dos de ellas. La primera, es el cambio social en sí de una región o espacio nacional como un proceso dialéctico que resulta de fuerzas endógenas y externas. Y el segundo, la transformación gradual (y eventualmente la renovación radical) de los paradigmas científico-sociales dominantes. Nos referimos a los paradigmas macro enraizados en una determinada teoría social, en que se inscriben recomendaciones económicas y discursos jurídicos-políticos de mayor influencia en un tiempo y espacio determinado. Paradigmas que por su carácter hegemónico son el telón de fondo de las decisiones gubernamentales. Cabe aclarar que los dos anteriores no son dos procesos separados, sino engarzados íntimamente.

Así, podemos observar cómo a lo largo del último medio siglo, y puesto que de continuo se reivindica el desarrollo rural como aspiración, las variaciones

⁴ En palabras de sus promotores el desarrollo humano implica la posibilidad real de una persona de aprovechar oportunidades, y desarrollar capacidades. Una concepción que procede del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y pone al ser humano en el centro, como prioridad.

recaen sobre sus calificativos: De lo que resulta DR es integral o integrado, regional, territorial, sostenido, sustentable y sostenible, local, con enfoque de género, alternativo, desde abajo o participativo, desde dentro o endógeno, etc. Estos calificativos basan su prestigio en el sentido más general de los valores que ensalzan. Valores que en primera instancia no pueden ser rechazados en una sociedad como la nuestra, pero son aceptados por su sentido común y quedan impresos en el imaginario colectivo: la libertad, la equidad de género, el respeto a la diferencia, la participación, la democratización de las decisiones, la seguridad al patrimonio, el respeto al medio ambiente, el bienestar, el derecho al desarrollo, etc. Muchos de los anteriores son ya un lugar común en los discursos gubernamentales y de otros actores políticos.

En un recuento de la trayectoria de los modelos de desarrollo rural antes de la vuelta del liberalismo al campo (como paradigma científico dominante), podremos constatar que la ambición del DR rural estuvo marcando las políticas agropecuarias en todo momento. Fue el caso de la *Reforma Agraria* alrededor de la década de los sesenta en varios países de la región.

La Reforma Agraria, se dijo entonces, sería un instrumento para democratizar la propiedad del suelo y a la postre, el sostén del DR; sin embargo no podemos ignorar que a pesar de sus logros, constituyó también un factor de concentración de la propiedad y de poder en pocas manos, y un mecanismo de exclusión del productor directo en muchos países de América Latina.

Una década mas adelante, y todavía a principios de los ochentas (como en el caso mexicano) la política económica sectorial afirmaba tener como objetivo el DR integral; Así, en el diseño de las estrategias gubernamentales para el crecimiento se incluyeron instrumentos financieros, asistencia técnica, capacitación y mercadeo, como condiciones que acompañarían con efectividad al campesino en el proceso productivo. Sobra decir que en la práctica estas acciones tuvieron un impacto limitado y selectivo en el mundo rural, incluso contrario a la motivación que les dio origen, acentuando la polarización en el agro.

Posteriormente, durante la fase del ajuste estructural y proliberal, el modelo a seguir ha sido la reconversión productiva en el agro, en función de la

especialización exportadora, mediante la modernización tecnológica y en base a los agronegocios.

Conocido también como modelo agroexportador, se ampara en el discurso de la *globalización* para abrirse camino, y ensalza las virtudes del mercado libre. Y su finalidad es la instauración, expansión y consolidación de las explotaciones agrícolas a gran escala, de alta rentabilidad o con expectativas prometedoras en ese sentido.

Entre sus estrategias destacan: a) Mecanismos para alentar el arribo de la inversión privada al sector; b) ajustes institucionales para propiciar un mercado de tierras dinámico, y c) el apoyo público sólo para las empresas productoras de bienes agropecuarios de consumo final altamente competitivos por su precio, calidad o características; también cuando se trate de unidades proveedoras de insumos agroindustriales altamente eficientes.

En este modelo teórico una distribución más equitativa del ingreso y la reducción de la pobreza rural son el efecto lógico de resultados macroeconómicos positivos, siempre que el tejido institucional (normas y prácticas) sea el adecuado para una asignación eficiente de los recursos productivos, garantice su movilidad interna y promueva el acceso a los mercados externos. Un ambiente en que pronto arribarían las inversiones al campo, se generarían empleos, y crecimiento a partir de un manejo óptimo de los factores productivos. De paso, y en la medida en que se contenían los salarios, también se podría contener la inflación.

La paradoja es que a pesar de que se insiste en el éxito de la estrategia agroexportadora, durante la década de los noventa y hasta hoy día se esta trabajando arduamente en diseñar alternativas para los excluidos del proceso. Y mas paradójico aún es que quienes trabajan en esas alternativas son precisamente las mismas instancias que no dejan de señalar las bondades de las leyes del mercado como mecanismos positivos y suficientes de asignación de la renta social. En los últimos años es común leer en los documentos estratégicos de organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el FIDA, la FAO o el IICA, consideraciones como la siguiente:

“El modelo de desarrollo actual, basado en una economía libre, eficiente, competitiva y redistributiva y que ha realizado cambios relevantes en el saneamiento de las finanzas públicas, la estabilización macroeconómica y la modernización del aparato productivo, no ha dado los resultados esperados en cuanto al crecimiento de las economías de la región, que aún se encuentran muy por debajo de las expectativas del modelo. Sin lugar a dudas, el más grave problema no resuelto es el relativo a las condiciones de vida y bienestar de la población rural de nuestros países y la superación de las desigualdades, en las estructuras de distribución del ingreso y beneficio del crecimiento económico. La pobreza rural sigue siendo una demostración del sentido excluyente de la economía, manteniéndose sin cambios significativos desde la década de los noventa.” (IICA, ASDI y CIDER, 2001:2).

Aquí no vamos a referirnos a los factores a los que se atribuye que los resultados hayan sido *tan mediocres* en cuanto a reducir las *grandes desigualdades* (BM, 2002: 27), lo que nos interesa subrayar es que en virtud de ese fracaso se formula e impulsa una estrategia de desarrollo territorial rural en la que se articulan convenientemente los siguientes elementos:⁵

- a) el territorio;
- b) el carácter sustentable del desarrollo que promueve;
- c) el recurso subestimado del capital social;
- d) visión de género;
- e) la reforma agraria por el mercado;
- f) el fortalecimiento de las instituciones en el marco de la reforma estatal,
- g) la participación democrática de los ciudadanos del medio rural,
- h) la autogestión comunitaria.

En realidad, las nociones de región (como *desarrollo regional* en concreto), y de territorio (como *ordenamiento territorial*) no son novedades por sí mismas, lo

⁵ Podemos identificar variantes en torno a este núcleo, a partir del mayor o menor énfasis en alguno de estos componentes.

que es nuevo es la manera en que estos elementos se amalgaman felizmente para dar como resultado un paradigma de lo rural que se reivindica a sí mismo como ampliado, incluyente y multidimensional.

Y ya sea que se prefiera llamarlo DR con enfoque territorial, sustentable, alternativo, local o *nueva visión de lo rural*,⁶ nos encontramos un mismo discurso de fondo. Pero antes de pasar a ese aspecto consideramos necesario detenernos un poco en cada uno de sus componentes.

II. El enfoque territorial y la nueva ruralidad

a) *El territorio*

El paradigma de desarrollo rural con visión territorial considera al *ordenamiento del territorio* como instrumento de transformación social. El punto de partida es que el orden vigente (socioeconómico y político de los espacios rurales pobres) no es el adecuado, por lo que hay que organizarlo, reestructurarlo en nuevos términos. Pero se trata de potenciar el territorio, no los sectores o ramas de la economía aisladamente.

En este contexto teórico el territorio no es un espacio físico-geográfico, sino una construcción social, producto del desenvolvimiento histórico concreto de cada localidad; ahí donde convergen los intereses y fuerzas de determinados agentes económicos y actores políticos, por lo que puede ser reconstruido con la orientación adecuada. Para ello es preciso *apropiarse* del territorio y generar un tejido de relaciones substancialmente diferente, en el ámbito político, productivo, administrativo, ecológico, mercantil y cultural. En ese tenor, la acepción de región adquiere un sentido multidimensional, y además porque refiere a las crecientes interrelaciones entre el medio rural y urbano.

Con este precedente, y teniendo en cuenta las especificidades de cada espacio social local, es que las respuestas públicas y apoyos institucionales deberán ser diferenciados. Pero siempre en la expectativa de servir como detonante o catalizador del potencial específico de cada grupo social o

⁶ *Nueva ruralidad* en términos del IICA y CLACSO (2001).

comunidad –cualquiera que este sea-, y de que su energía se oriente en función de la demanda de los mercados.

De lo anterior se desprende que es preciso un sistema de proyectos y programas a la medida de las necesidades de cada la región; no políticas sectoriales y apoyos generalizados, sino estrategias regionales o territoriales concebidas para cada caso concreto. Estrategias que sean capaces de generar sinergias y dinamizar el territorio, dando como resultado regiones competitivas e innovadoras por los productos o servicios ofrecidos.

b) Sustentabilidad

El boom del término sustentable o sostenible suele situarse a partir el año 1987 en virtud del Informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente en el marco de los trabajos de la Organización de las Naciones Unidas. En su sentido original Desarrollo Sostenible (DS) es *aquel que atiende a las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones.*

Implica tomar decisiones apropiadas en el uso y aprovechamiento de los recursos no renovables. Por ejemplo optar por prácticas de producción y tecnologías verdes (agricultura ecológica, orgánica o la incorporación de energías alternativas). Recurrir a técnicas y procesos de explotación primaria no devastadores, congruentes con la preservación de suelos, bosques, recursos hídricos, aire, biodiversidad, ecosistema... Otra posibilidad es el desarrollo productos sanos y competitivos.

Se pueden incluir en este rubro la creación de alternativas de ocupación para los pequeños y medianos productores en actividades aledañas o ajenas a las actividades agropecuarias, como el ecoturismo, la instauración parques ecológicos o reservas naturales, o la provisión de servicios ambientales. La condición es aprovechar sin erosionar los recursos naturales, y mejor aún si es posible restaurarlos.

Pero hay que decir que hoy por hoy la sustentabilidad es más que la preservación ambiental en lo productivo y en lo tecnológico. Pues se reconoce que es preciso compatibilizar acciones empresariales micro con las políticas económicas nacionales, con políticas culturales y con instrumentos

internacionales de cooperación. Porque la sustentabilidad es también racionalidad social y respeto a los derechos de la población. Lo que equivale a afirmar que las decisiones políticas no deben perjudicar a grandes sectores sociales, negándoles derechos básicos como los de tipo laboral. Y en el plano de las explotaciones individuales significa que las decisiones que el productor tome hoy (y las opciones productivas que adopte por iniciativa propia o inducción externa) permitan que su situación económica mejore respecto de la que tenía antes, y que esos beneficios sean mejores o al menos constantes en cada ciclo productivo.

Se trata en suma de desarrollar una nueva cultura que haga posible el uso racional de los recursos, centrada en las necesidades y pensando en el desarrollo integral del ser humano.

c) Capital social

Un concepto sumamente recurrido en la teoría social hoy para referirse los activos, recursos, capacidades, redes de apoyo de un agente económico individual o colectivo es el de capital social. Y en este contexto teórico suele aplicarse al patrimonio inexplorado y desaprovechado de la unidad familiar, a la comunidad, al ambiente local y las organizaciones sociales de cualquier tipo.

El capital social se entiende como la suma de activos tangibles e intangibles de un ente social, estos activos constituyen su patrimonio, y está obligado a recurrir a ellos para lograr su participación normal en todas las esferas de la vida social. En una clasificación de los rubros que componen ese patrimonio se habla de capital humano, institucional, financiero, cultural, físico o natural, y hasta de capital civil y tecnológico.

Evidentemente, la alta estima y valoración de algunos rubros del capital social dentro de las estrategias de desarrollo territorial, es comprensible frente a la restricción de capital financiero, natural y tecnológico, en los más de los casos.

Entonces es común que se invoque al capital social como pilar de las estrategias de desarrollo local, fundamental para liberar la energía social y potenciarla. Nuevamente ubicando al ser humano en el centro como recurso estratégico, como detonador.

Un caso típico de esta postura es la FAO (2006:2), que luego de referirse a los retos que impone la globalización, la creciente urbanización, la industrialización y la agricultura intensiva, entre otros procesos, afirma:

“...Si los activos de sustento de comunidades y territorios rurales están completamente reconocidos, se administran de forma adecuada y se respaldan, pueden contribuir de forma significativa a encarar muchos de estos desafíos. La capacidad humana, de las instituciones y de las redes, y los activos financieros, físicos y naturales que están ya presentes en comunidades y territorios rurales constituyen un importante potencial poco explotado que es importante para mejorar los sustentos de comunidades rurales, así como para conseguir la estabilidad socio-política, la sostenibilidad ecológica, la protección de la herencia agrícola, y la prosperidad en áreas urbanas y rurales de todo el mundo. Revitalizar las comunidades rurales apoyando la diversidad y la variedad, una mejor integración de la agricultura familiar y activos dentro de un desarrollo económico nacional, regional y global, instituciones de la sociedad civil y estructuras de gobernación más fuertes, así como políticas y planificaciones mejoradas para una transición continua entre paisajes urbanos y rurales está entre los cambios de paradigma requeridos para conseguir una agricultura sostenible y el desarrollo rural.”

Para nutrir el capital social es preciso un sistema regional de proyectos y programas para la comunicación, el aprendizaje y la gestión de conocimiento.

d) Perspectiva de género

El modelo del enfoque territorial incorpora la perspectiva de género apelando los valores de equidad y justicia en la participación de las mujeres, en la convicción de que es constituyen actores fundamentales para el desarrollo del territorio.

En esa consideración se busca implementar acciones para visibilizar y apoyar la participación de las mujeres de diferentes edades en las actividades productivas, en la preservación de la cultura, en el cuidado del ambiente, etc. Y en consecuencia, aspira a lograr una mayor inclusión de las mujeres del campo en los beneficios del progreso. Una vez más el ser humano –hombre y mujer,

con sus fortalezas, debilidades, sentimientos, expectativas y proyectos- como centro del DR sustentable.

Entre las acciones encaminadas a ese propósito figuran:

- Procurar una participación creciente de la mujer en los programas públicos, a través de políticas con enfoque de género.
- Valorar la contribución del trabajo femenino a la economía de la región, y
- Generar condiciones institucionales y materiales para su acceso a los activos productivos (tierra, agua, financiamiento...).

e) Contrarreforma agraria

Teniendo como antecedente la ola de reformas agrarias distributivas de los sesentas, que fracasaron en la disolución del latifundio y en la aplicación productiva del recurso territorial, las políticas de reforma agraria de nuevo cuño se proponen lograr una asignación eficiente de recursos territoriales e hídricos a entidades más rentables.

El modelo territorial insiste en afianzar los mecanismos administrativos y legales que acompañan este proceso de liberación del mercado de tierras y aguas. Lo que en términos del Banco Mundial aportará a la *eficiencia alocativa* (CERAI, 2004: 7) de las explotaciones agrícolas.

El problema es que las evidencias muestran que hay serias restricciones para dismantelar la propiedad cooperativa, campesina y comunitaria; pues actualmente en gran parte de la región latinoamericana las explotaciones *ineficientes* siguen ocupando gran parte del espacio rural. Así que ante la escasa circulación del suelo ahora se trata de impulsar además mercados de arrendamiento como alternativa para transferir la tierra de los productores menos eficientes a los más eficientes. Una opción que, comparada con los mercados de venta de tierra es más ágil, barata y versátil, e igualmente permite el acceso y control del suelo.

En México por ejemplo, siguiendo las recomendaciones de organismos internacionales y tomando como ejemplo a Guatemala y Colombia, se ensaya una reforma agraria asistida por el mercado (*Market, assisted land reform*) mediante el establecimiento de fondos crediticios para adquirir tierras, y donde

el Estado “facilita” transacciones voluntarias los productores que por su edad no están en condiciones de explotar la tierra y los jóvenes del campo.⁷

Otra opción jurídica que gana terreno y que comulga con la intención de articular comercialmente a los productores es la agricultura por contrato. Una práctica que sin necesidad de renta o venta de tierra se establecen nexos mercantiles con el productor. Lo que prueba que la forma en que se encuentra hoy distribuida la propiedad no ha sido obstáculo para que la producción se realice bajo la supervisión, encargo o financiamiento de la gran empresa agroindustrial, intermediaria o comercializadora.

f) Reconstrucción y fortalecimiento de las instituciones en el marco de la Reforma del Estado.

Entendiendo las instituciones no como organismos públicos, sino como prácticas de un colectivo que se regularizan en el tiempo hasta adquirir reconocimiento formal, este modelo propugna por afianzar el Estado de Derecho. Se interesa por el reconocimiento legal de esas relaciones que de hecho existen al interior de las comunidades y respecto al exterior, aportando a la gobernabilidad como ambiente idóneo para el desempeño con certidumbre de todos los agentes económicos.

Propone por ejemplo reglamentar la participación creciente de nuevos actores en el medio rural (ONG's y otros organismos de la sociedad civil), así como su interacción con organismos públicos, instancias privadas e instituciones de financiamiento y cooperación de orden internacional. Al mismo tiempo se prevé la necesidad de fijar pautas claras para un nuevo relacionamiento de lo urbano con lo rural; de lo público con lo privado y entre sectores, para dar lugar a encadenamientos y complejos empresariales.

Con una normatividad propicia para la emergencia y consolidación de organizaciones de productores y prestadores de servicios en el medio rural, sería más fácil superar las relaciones tradicionales de dependencia, paternalismo, tutelaje. Y de paso contribuir a propicia el fortalecimiento de sus activos.

⁷ Para mas detalles sobre la política de tierras del Banco Mundial se puede consultar a Mendez Pereira (2005).

Obviamente el Estado y los organismos vinculados a los procesos de organización social solo desempeñan el rol de *acompañantes*, *facilitadores* de las iniciativas locales. Y asumiendo restricciones presupuestales y su nuevo rol en la economía, el Estado estará comprometido a optimizar recursos limitados, asignarlos de forma transparente, y exclusivamente a proyectos viables. En la misma intención deberían profundizarse los procesos de descentralización y traspaso de competencias y recursos a los gobiernos locales, de tal manera que se impulsen las capacidades endógenas de desarrollo de cada territorio.

Las responsabilidades gubernamentales se declinan justificándose en valores como una nueva cultura laboral, de participación, de legalidad, transparencia y corresponsabilidad.

g) Participación democrática

Un tema clave de la Reforma del Estado en la región y que toca los procesos de transición a la democracia es la participación ciudadana. De conformidad al discurso de descentralización y delegación de responsabilidades, hay una insistencia cada vez mayor para el ejercicio pleno de la ciudadanía como derecho a elegir, participar, organizarse, proponer y exigir. Un discurso que llama a afirmar la ciudadanía en los hechos y cotidianamente.

Que la sociedad civil asuma cualquier forma lícita de expresión y manifestación hasta lograr la conformación de alianzas políticas desde la base. Esto es, el *empoderamiento*⁸ de fuerzas sociales populares, legítimas por su origen y capaces de incidir en la definición de prioridades en el manejo y asignación de los recursos del nivel de gobierno más cercano (esto es, la *gobernación* entendida como gestión democrática).

El principio dicta que al favorecer las prácticas democráticas participativas –en lugar de las de representación o delegación- se trabaja simultáneamente al fortalecimiento del sentido de pertenencia, identidad y autonomía. Y de nueva cuenta, el ser humano participando activamente en la conducción de su destino.

⁸ *Empoderamiento* en su acepción de medio capaz de cambiar el balance de las relaciones de poder existentes en la sociedad, y aproximarse al ejercicio del poder local.

h) El desarrollo comunitario por la organización y autogestión

En base a una nueva relación entre el Estado y la sociedad rural, los procesos autogestivos como estrategia de combate a la pobreza pasan a un primer plano. Pero las iniciativas de desarrollo local deben funcionar lejos de la lógica del subsidio, la protección o de la espera pasiva. Se trata de descubrir los activos existentes y movilizar recursos disponibles en el entorno inmediato; desarrollar habilidades laborales nuevas para la generación de ingresos, y no necesariamente en actividades agrícolas.⁹

Aprovechar –por ejemplo- la demanda urbana de algunos productos y los cambios en los hábitos de consumo. Agregar valor a los bienes que producen o transformando el habitar. En síntesis, que es preciso dejar fluir el potencial creativo y organizativo para desarrollar la capacidad endógena de generar riqueza y distribuirla. Los opciones son infinitas:

Si se insiste en las actividades agropecuarias se puede pensar en productos orgánicos o exóticos, artículos certificados, plantas medicinales, la agricultura de contrato a la que ya hemos hecho referencia, cooperativas para el financiamiento o el consumo, el uso productivo de transferencias como las remesas, etc.

Al margen de lo agropecuario se puede recurrir al empleo rural no agrícola (ERNA), a las cooperativas agroindustriales, organización para la comercialización, generación de servicios y artículos innovadores, *con identidad cultural*, o confeccionas estrategias para participar activamente en los encadenamientos o las tramas agroalimentarias, etc.

En lo ambiental queda la posibilidad de transformar el entorno natural y social a favor de sus necesidades. Por ejemplo los servicios de resguardo al patrimonio cultural, servicios recreativos (ecoturismo). O servicios ambientales como el cuidado de reservas naturales, la conservación de mantos acuíferos, retención o recuperación de suelos, reforestación, apoyo a la regulación climática con el cuidado del ecosistema y la biodiversidad, preservación de la vida silvestre, restauración de cubierta vegetal o recursos agotados.

⁹ La FAO (1999: 3) ha destacado el carácter multifuncional de la agricultura y la tierra (CMFAT) derivado del concepto de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles (ADRS).

En cualquiera de estas posibilidades, la organización local detonante pues las agencias de cooperación internacionales sólo asisten el proceso y la intervención estatal limitada.

III.- Promesas y posibilidades

Hasta donde hemos podido llegar, consideramos que el enfoque de la *nueva ruralidad* con enfoque territorial es el que se está difundiendo con mayor rapidez y con gran aceptación entre los gobiernos del subcontinente para entender los problemas del agro y ofrecer soluciones. Un enfoque del que podemos deducir una serie de desplazamientos en sus prioridades, respecto al paradigma de los *agronegocios* por la vía de la modernización. Los desplazamientos más significativos podrían sintetizarse como sigue:

1. De los programas sectoriales (y por ramas) hacia el territorio o la región.
2. De apoyos generalizados a la administración diferenciada y focalizada del presupuesto.
3. Del uso intensivo de los recursos a su uso racional y preservación.
4. Del protagonismo gubernamental al fortalecimiento de las capacidades locales (activos), apoyadas en iniciativas privadas.
5. De la centralidad de la agricultura a los encadenamientos sectoriales.
6. Del ingreso agrícola a la multifuncionalidad en el uso del suelo y la pluricactividad laboral.
7. De la responsabilidad estatal hacia los sujetos como actores y gestores de su propio desarrollo.

El discurso de fondo reza que: a) el problema, y la solución de los problemas no esta fuera, sino en el mismo territorio, en la comunidad, en la familia, en el individuo. Y es por eso que no hay que ir lejos para buscar oportunidades, las oportunidades están ahí, latentes. b) Los pobres deben ser los actores de su propio desarrollo en un ambiente institucional marcado por el distanciamiento estatal y las limitaciones presupuestales. Y no podría ser de otra manera porque el Estado tiene ahora responsabilidades diferentes, pues está comprometido con el crecimiento, el control inflacionario y el equilibrio de sus propias finanzas.

c) El ser humano debe estar el centro de las prioridades, pero a la vez, éste debe hacerse cargo de sí mismo y por su propia cuenta. Debe participar activamente en la búsqueda de alternativas para la satisfacción de sus necesidades esenciales, y a la postre lograr el desarrollo de sus capacidades. d) El ser humano y a la comunidad son los responsables de su propio futuro, con lo que corre un velo sobre la raíz de los problemas. No pregunta por la causa ni por los responsables.

No podemos sino reconocer los méritos de este modelo, pues asume la heterogeneidad de la sociedad rural y reconoce las limitaciones de los un sector mayoritario productores agropecuarios para hace frente a la globalización por la vía de la modernización y de los agronegocios. Este es el punto de partida. Y Otro aspecto interesante es que se trata sin lugar a dudas de una concepción bien articulada en lo interno, donde cada elemento tiene su lugar, su razón de ser y su correlación con los demás. Es más, los méritos mismos de cada uno de sus componentes en lo individual abonan al prestigio del modelo en su conjunto: lo sustentable, la equidad de género, la democracia participativa...

Por decirlo en pocas palabras, constituye sin duda una respuesta notable a la problemática que se vive en el campo. Pero... ¿es la respuesta acertada? ¿Qué podemos esperar de este tipo de iniciativas? ¿Que no podemos pedirle?

Nuestra posición es que no constituye *la salida* (entendida como un camino prometedor para superar la pobreza) a la exclusión, vulnerabilidad y marginación social en el campo latinoamericano. Dejando de lado su procedencia que nos provoca algunas inquietudes, podemos afirmar que en efecto, estamos frente a una iniciativa extraordinaria por su magnitud y muy ambiciosa por los recursos financieros e institucionales que compromete.¹⁰ Sin embargo en su concepción y por sus objetivos es simple y llanamente política social. Y para ser más precisos, es política social focalizada, asistencial. Ello sin hurgar en el punto de que también ha devenido en mecanismo de condicionamiento político y control social.

¹⁰ Sobra la publicidad y recursos para reunir a lo largo y ancho del subcontinente informes sobre *experiencias exitosas* a partir de este modelo.

La razón por la que no podemos pedir demasiado al paradigma de la nueva ruralidad, es que no es lo mismo plantearse combatir la pobreza localizada geográficamente, que atacar sus causas incidiendo directamente en los procesos que la generan hasta revertirlos. Y es que en ningún momento se propone –así sea indirectamente- contrarrestar los mecanismos que generan la pobreza. Y no estamos pretendiendo, porque sería demasiado pedir, que se proponga cambios que atenten contra el orden social capitalista. Sino mas modestamente, que incluya planteamientos para atender sistemáticamente aspectos como la precariedad y exclusión laboral que se agudizan con el neoliberalismo; la concentración inédita de los bienes de capital y recursos naturales; el aniquilamiento por el mercado de los no competitivos o los estragos que en el aparato productivo regional ha significado volcarse al comercio exterior desestimando el mercado interno.

Nos parece sumamente significativo que (pasando por alto la gran cantidad informes con indicadores sobre el carácter excluyente del modelo neoliberal en curso), se persevere en que el éxito es función de que las entidades económicas en gestación puedan insertarse exitosamente al mercado. Un mercado, que tal y como funciona en nuestros días, no es precisamente mercado libre dada la presencia de agentes monopólicos que operan al amparo de los gobiernos regionales.

Lo que nos lleva a mencionar otro aspecto de la mayor importancia: que al magnificar las posibilidades del progreso comunitario *in situ*, niega la influencia decisiva de un tejido complejo de sucesos económicos y relaciones de poder ajenos a lo local, que condicionan el alcance de sus iniciativas.

Por último, no podemos dejar de mencionar que si bien el modelo reivindica la importancia de la soberanía alimentaria, en la práctica, el interés por desincentivar el cultivo de granos básicos y volcarse a bienes y servicios del sector secundario, condena a varios de los países de la región a dismantelar las bases de la producción para el consumo interno.

En suma, que se trata de seguir por el mismo camino en la política económica y remediar lo que se pueda por el lado de la política social. Sin reparar en que no hay mejor política social que una política económica incluyente. Una política que tenga impacto directo en los mecanismos

redistributivos del ingreso, y que ofrezca al sector laboral la posibilidad de insertarse al ciclo económico activamente. Pero además que permita a este sector vivir y no sólo sobrevivir con el producto de su trabajo. De lo contrario seguirá siendo necesaria ésta o cualquier otra política social, indefinidamente.

Seguramente habrá que esperar un poco más para ratificar empíricamente los alcances y límites de este modelo de desarrollo rural. Por lo pronto no perdamos de vista que los modelos en cuanto elaboración teóricas perfectamente congruentes para sí mismos, difieren de la experiencia histórica concreta.

Referencias

- Banco Mundial (BM), 2002. *Llegando a los pobres de las zonas rurales. Estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe*. Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible. Washington. D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1998. *Estrategia para la reducción de la pobreza rural*. Dpto. de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente. Washington D.C.
- Boisier, Sergio, 2005. *¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?* En Revista de la CEPAL número 86. Santiago de Chile.
- CERAI (Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional), 2004. *Comentario sobre las políticas de tierra del Banco Mundial*. Campaña Global por la Reforma Agraria. Documento de trabajo. España, Disponible en: http://www.cerai.es/fmra/archivo/politicas_bancomundial.pdf
- De Janvry, Alain y Sadoulet, Elisabeth. 2001. *Hacia un enfoque para el desarrollo rural en México y América central*, Universidad de California en Berkeley, con la colaboración del Grupo Inter-Agencial para el Desarrollo Rural.
- Delgadillo Macías, Javier. 2006. Dimensiones territoriales del desarrollo rural en América Latina. Revista Problemas del Desarrollo número 144, Vol. 37, México.
- Echevarría, Rubén y Reza, Lucio (Comp.). 1998. *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*. Instituto Internacional de Investigaciones sobre políticas alternativas. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Echevarría, Rubén. 2001. *Desarrollo de las economías rurales*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- FAO. 1994. *La Política Agrícola en el nuevo estilo de Desarrollo Latinoamericano*. FAO. Santiago de Chile.
- FAO, 1999. *Análisis del carácter multifuncional de la agricultura y la tierra*. Documento preparado para la Conferencia FAO/Países Bajos sobre el

- carácter multidimensional de la agricultura y la tierra. Maastricht, Países Bajos.12-17 de septiembre.
- FAO, 2005. *Reforma agraria, revitalizar las comunidades rurales*. Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural: Nuevos desafíos y opciones para revitalizar las comunidades rurales Reunión de Consejo CL 128/9-Sup.1 128º Período de sesiones. Roma, 20 – 25 de junio.
- FAO, 2006. Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural: Nuevos desafíos y opciones para revitalizar las comunidades rurales Porto Alegre, Brazil, 2006. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/iccard.htm>
- FIDA, 2003. *El FIDA en América latina y el Caribe: Lecciones de 25 años e ideas para el futuro*. FIDAMÉRICA, México.
- Figueroa Sepúlveda, Víctor Manuel. 1986. *Reinterpretando el Subdesarrollo*. Editorial Siglo XXI, México.
- Herrera Tapia, Francisco. 2004. *Los paradigmas actuales del desarrollo rural en México*. En Observatorio de la Economía Latinoamericana Número 27, disponible en
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 2000. *Nueva Ruralidad. El Desarrollo Rural Sostenible en el Marco de una Nueva Lectura de la Ruralidad*. Serie: Documentos Conceptuales, CIDER, Panamá. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/paneles/urra.pdf>
- IICA, Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI) y Centro Internacional de Desarrollo Rural (CIDER). 2001. *Género en el desarrollo rural sostenible. Una respuesta a un nuevo paradigma*. FEBRERO, San José Costa Rica.
- Mendes Pereira, João Márcio, 2005. The World Bank's contemporary agrarian policy: aims, logics and lines of action. Condensed version of an article presented at the workshop "Rural development, globalization and crisis", during the XXV Congress of the Latin-American Sociology Association (ALAS), Porto Alegre, Brazil. Text available at: <http://www.landaction.org/gallery/WBcontemporaryAgrarianPolicy3.pdf>
- Miranda Abaunza, Byron. 2003. *Capital social, institucionalidad y territorios: el caso de Centroamérica*. Publicación copatrocinada por el IICA y el Servicio de Información Mesoamericano sobre Agricultura Sostenible (SIMAS). Costa Rica y Nicaragua.
- Millán Escriche, Mercedes. 2002. *La diversificación en el medio rural como factor de desarrollo*. En revista Papeles de Geografía, Universidad de Murcia, España.
- Mora Alfaro, Jorge. 2006. Desarrollo territorial rural en América Latina: Discursos y realidades. V: Coloquio Ibérico de Estudios Rurales. El papel de las regiones en las economías rurales. Universidad Internacional de Andalucía. La Rábida, Huelva.

- Muñoz, Wilches, Luis Alfredo. 2000. EL NUEVO ROL DE LO RURAL. Mesa de discusión "El Nuevo Concepto de lo Rural", Seminario Internacional de Desarrollo Rural. Bogota, Colombia.
- Paniagua Mazorra, Angel y Hoggart, Keith (2002). Lo rural, ¿hechos, discursos o representaciones? Una perspectiva geográfica de un debate clásico. En ICE, Globalización y Mundo Rural. Número 803. Disponible en: <http://www.revistasice.com/Estudios/Documen/ice/803/ICE8030401.PDF>
- Paz, Raul Gustavo; Rodríguez, Ramiro y González, Viviana. 2006. *Desarrollo local y tipos de producciones. Oportunidades para la pequeña producción.* En revista electrónica Trabajo y Sociedad, Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas. No. 8, Vol. VII. Santiago del Estero Argentina. Disponible en: <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/RaulGPaz.pdf>
- Pérez C. Edelmira. 2001 *Hacia una nueva visión de lo rural.* En Giarraca, Norma (Comp.), *Una nueva ruralidad en América Latina*, CLACSO-ASDI, Buenos Aires, 2001.
- Pérez, William. 2004. *Ordenamiento Territorial y poder.* Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina (FODEPAL).
- PNUD, 2004, *Informe de desarrollo humano 2003*, Nueva York.
- Quintero Higuera, Alma Delia. 2005. *Análisis de los programas gubernamentales dirigidos al mejoramiento del desarrollo rural en el municipio de El Fuerte, Sinaloa.* Revista: Ra Ximhai, Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable, Universidad Autónoma Indígena de México. Vol. 1. Número 2, Mayo-Agosto 2005; México.
- Rodríguez González, Román y Pérez Correa, Edelmira, 2004. *Espacios y desarrollos rurales. Una visión múltiple desde Europa y Latinoamérica.*
- Schejtman y Berdegué, Julio, 2003. *Desarrollo territorial rural*, Santiago de Chile, RIMISP, 2003.
- Secretaría de la Reforma Agraria, 2001. *Programa Sectorial Agrario, 2001-2006*, México.
- Sepúlveda, Sergio; Rodríguez, Adrián y otros. 2003. *El enfoque territorial del desarrollo rural.* Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. San José, Costa Rica.