

Opinião

Es real el tránsito del desarrollo rural de base agrícola a uno de base territorial?

From an Agriculture Based Rural Development to a Territory Based Development Approach. Is This Switch Real?

Rafael Echeverri Perico*

* Secretario Técnico del Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial PROTERRITORIOS
rafael.echeverri@protterritorios.net

Recebido em 29.10. 2015
Aceito em 09.11.2015

ENSAIO

Las últimas décadas han visto el avance en múltiples enfoques y estrategias dirigidas a introducir el territorio como una categoría teórica, conceptual, metodológica e instrumental en la lógica de las políticas públicas para el desarrollo rural. Este movimiento inició con la crítica a una visión en extremo sectorial agrícola orientada a la atención exclusiva de la pequeña agricultura que había dominado las políticas de desarrollo rural en la región, pero especialmente impulsada por el reconocimiento de la crisis de resultados de años de esfuerzos significativos de todos nuestros países, reflejados en altas inversiones, complejos desarrollos institucionales, proliferación de programas y proyectos y, especialmente, de movilizaciones sociales de enorme significado. Los resultados en

marginación, expulsión, pobreza, sostenibilidad ambiental y gobernanza no se compadecen con los esfuerzos realizados.

Cuando llevamos cerca de dos décadas de las estrategias de desarrollo rural con enfoque territorial impulsadas desde Guatemala con la Planeación Estratégica Territorial, 30 años de los modelos de descentralización y participación de los Consejos de Desarrollo Rural de Colombia, 14 años de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de México y 12 años de los Territorios Rurales, de Identidad o de Ciudadanía de Brasil, para mencionar sólo algunos de los procesos más emblemáticos, es pertinente preguntarnos qué tanto hemos avanzado en la transformación de la lógica profundamente sectorial y asistencial de las políticas de desarrollo rural de la región.

Lo primero que hay que reconocer es que el concepto territorial se ha convertido en una nominación dominante. Hoy está fuera de la moda estar ajeno a su mención como adjetivación de cualquier estrategia de desarrollo. El enfoque se ha impuesto en el discurso de política pública, en la actividad académica, donde proliferan los estudios en este campo, y en las banderas de los movimientos rurales. Se han adelantado significativas reformas legislativas y reglamentarias en la mayoría de los países, introduciendo mandatos claros sobre la necesidad de un abordaje territorial para la atención a las demandas de la población rural o de la gestión ambiental. Reformas institucionales como las ocurridas en México con la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en Costa Rica con el Instituto de Desarrollo Rural con claro mandato territorial, en Brasil con la creación de la Secretaría de Desarrollo Territorial y en Argentina con la formulación de las Bases para el Ordenamiento del Territorio Rural, son algunos ejemplos. Se han venido, igualmente, impulsando espacios de reflexión académica de enorme importancia como son las redes de universidades en torno a la Gestión Territorial para el Desarrollo Rural en México, Brasil y Colombia. Lo cual refleja un auge de la reflexión e investigación en torno a este tema. Frente a este panorama que puede estimular el entusiasmo para los seguidores del nuevo enfoque, es necesario evidenciar una realidad que no necesariamente se corresponde con estas dinámicas normalistas.

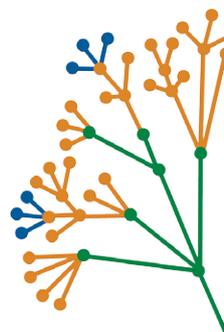
Son destacables los avances en el desarrollo de mecanismos como la Matriz de Acciones y Programas en Brasil, el Programa Especial Concurrente en México, el Contrato Social Rural de Colombia o el Gabinete de Desarrollo Rural de Guatemala, que han puesto de relieve los compromisos con el mundo rural de sectores diferentes al agrícola. A pesar de que es necesario tener conciencia acerca de que los cambios que promueve el nuevo enfoque son de carácter estructural y de largo plazo, la fase de instrumentación de todos los avances normativos, no nos ha permitido pasar de los casos pilotos, a estrategias realmente escaladas y replicadas. Llevamos décadas en la fase de sensibilización, formulación y experimentación, sin lograr convertirlo en verdaderas políticas de Estado de carácter amplio y general, que comprometan a la sociedad en su conjunto, a los diferentes sectores, a los Ministerios de Hacienda o a las Presidencias y Congresos.

El desarrollo rural con enfoque territorial sigue siendo materia de los ministerios de agricultura y desarrollo rural, quienes gestionan mecanismos, instrumentos y recursos de inversión pública estrictamente agrícolas, con mínima participación y compromiso de los otros sectores, a cuyas estrategias e inversiones no ha logrado reorientar, sembrando mucha duda sobre los logros alcanzados en materia de articulación intersectorial para el desarrollo de los territorios rurales, pilar fundamental del enfoque.

En un mundo rural en profunda transformación como producto de su diversificación con economías no agrícolas, mayor interconectividad e impacto de la revolución tecnológica actual, la agricultura sigue siendo un pilar fundamental, pero no el único, por lo que se requiere una política sectorial agrícola (para la grande y pequeña agricultura) sólida y empoderada, así como otras políticas sectoriales en minería, energía, infraestructura, diferentes de la política territorial, lo cual no es evidente en la mayor parte de nuestros países. Por ejemplo, hay una extraña sensación de incompatibilidad entre una política sectorial robusta para la agricultura familiar y una política territorial para el desarrollo rural, sin reconocer que ambas se requieren y, muchas veces, por intentar hacer una política territorial sin condiciones de gobernabilidad, nuestros Gobiernos han terminado debilitando la política sectorial para la agricultura familiar, con altos costos sociales. Las políticas rurales y territoriales, requieren políticas sectoriales sólidas, particularmente agrícolas.

La teoría y el espíritu de las reformas impulsadas para introducir el enfoque territorial han declarado con nitidez la naturaleza multinivel de los sistemas territoriales, esto es, que un territorio pertenece simultáneamente a diversos niveles, (local, regional, nacional, internacional, global) de cuyas relaciones funcionales y subsidiaridades depende su naturaleza territorial. Sin embargo, se ha impuesto en la región una visión, ampliamente generalizada, a reducir lo territorial a lo local, a hacer de territorio y comunidad una identidad, privilegiando un movimiento localista entre los impulsores del enfoque territorial. Si bien son innegables los avances en la visibilización de lo local, refleja precarios avances en identificar, valorar y comprender los vínculos entre lo urbano y rural o las dimensiones regionales que sobredeterminan los componentes fundamentales del desarrollo rural. El enfoque territorial impone la necesidad de trabajar simultáneamente en todos los niveles relevantes para el desarrollo de las comunidades rurales que definitivamente no se agota en el ámbito local.

Es particularmente significativo el logro en materia de reconocimiento de los actores territoriales como sujetos activos de su propio desarrollo, lo cual corresponde a un proceso de empoderamiento de largo aliento que integra las reivindicaciones de las comunidades rurales, que no es resultado del enfoque territorial, por el contrario, subyace a su surgimiento como proceso político. Es quizá la dimensión donde mayor avance puede atribuirse el enfoque territorial del desarrollo rural y donde mayor aprendizaje hemos logrado. El concepto de gestión social del territorio refleja cabalmente estos procesos que han hecho de

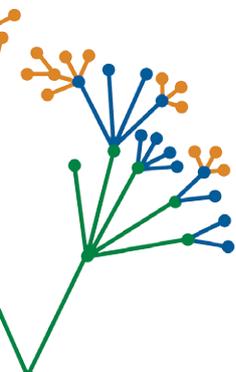


la movilización, organización y participación en la negociación de procesos de desarrollo a nivel local, una nueva fuerza que reconoce la legitimidad y potencial de la acción colectiva. Los modelos de planeación participativa territorial ha permitido crear modelos de Planes Territoriales de Desarrollo Rural en muchos de nuestros países, alcanzando la casi totalidad de los municipios en México o de los Territorios de Ciudadanía en Brasil. Estos planes se caracterizan por identificar, planear y diseñar estrategias para soluciones estructurales a las barreras que limitan su desarrollo, enfatizando las visiones estratégicas y de largo plazo.

Sin embargo, estos procesos no han logrado incidir significativamente en las lógicas de las políticas públicas sectoriales y territoriales de los niveles centrales y regionales de nuestros países. El grado de financiamiento y ejecución de estos planes es mínimo, debido fundamentalmente a que carecen de mecanismos para influir en los procesos de focalización de las políticas centrales, que es donde se concentra la disponibilidad y ordenación del gasto público. Un plan territorial de carácter integral, multisectorial, multidimensional y participativo se estrella contra las reglas de operación de los instrumentos de política que gestionan lógicas de inversión altamente centralistas, sectorialistas y asistenciales. Un ejemplo de ello es que mientras los planes territoriales participativos tienden a privilegiar los bienes públicos, los instrumentos de política para el desarrollo rural de nuestros países privilegian las transferencias privadas. Esto ha generado un enorme desgaste al enfoque territorial, pérdida de credibilidad y alto costo político.

Se alzan voces críticas que culpan de los pobres resultados a la naturaleza misma del enfoque, pero es necesario, imperativo diría, una revisión crítica, rigurosa y valiente. No hay evidencias de que un modelo territorial basado en convertir al territorio en objeto de política; aplicar modelos de ordenamiento territorial; alcanzar la acción intersectorial articulada y coordinada en el territorio; promover una economía territorial que reconozca la importancia de la localización, la aglomeración y la proximidad; y desarrollar pactos territoriales negociados por los actores con base en sus legítimos intereses, la identidad, pertenencia, inclusión, territorialidad y acción colectiva, todos ellos fundamentos de la Gestión Territorial, no sea una opción válida para el desarrollo rural.

Es necesario reconocer lo avanzado como necesario pero no suficiente. Es fundamental entender que se requieren cambios en las políticas para el desarrollo, más allá de la política para la pequeña agricultura; aceptar que el abajo arriba es clave, pero sin un arriba abajo congruente con él, será siempre insuficiente; entender que más que la solución de la pobreza es necesario avanzar hacia la cohesión social y territorial; que se deben impulsar reformas a nivel regional y nacional más allá de las reformas en lo local; que debe revalorarse la contribución estratégica de lo rural al desarrollo regional y nacional en dimensiones ambientales y políticas, por tanto una nueva relación de cargas y beneficios a nivel nacional; que se requieren reformas estructurales del Estado y de las políticas más allá de las agrícolas; comprender que el enfoque territorial del desarrollo



rural es un componente de los procesos de descentralización, federalización y autonomías territoriales y no sólo una forma de hacer política agrícola; asumir que la transformación que se propone entraña una nueva forma de democracia para el desarrollo.

En últimas, tenemos que convertir la amplia experiencia alcanzada en cientos o miles de casos locales, en verdaderas estrategias que transformen la vida de millones de casos que esperan mucho más de la política pública.