

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE  
COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**

**I.I.C.A.**

**CENTRO INTERNACIONAL DE DESARROLLO RURAL**

**C I D E R**

**LA NUEVA RURALIDAD EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

**RAFAEL ECHEVERRI PERICO**

**MEXICO, MAYO 2001**

## INTRODUCCIÓN

No hay duda de que el signo de los tiempos es hoy la transición y el cambio. En las últimas décadas hemos presenciado el derrumbe de paradigmas que dominaron las reflexiones y tareas de políticos, comunidades, empresarios, académicos, intelectuales y tecnócratas. Vivimos la intensidad de grandes revoluciones culturales, políticas, económicas y tecnológicas, potenciando la capacidad del ser humano a niveles nunca antes imaginados. Una nueva *sociedad del conocimiento* se abre paso en medio de un mundo mucho más integrado, más globalizado, pero también más perplejo ante el hecho de que los viejos grandes males de la sociedad, como el fantasma de la guerra, el hambre, la pobreza, la insostenibilidad ambiental y la desigualdad, se tienden a convertir en males con los cuales es necesario *convivir*.<sup>1</sup>

Como nunca antes, es necesario enfrentar con imaginación, creatividad, apertura y espíritu crítico, la esencia de los problemas del desarrollo y el destino de los seres humanos. La búsqueda de un nuevo paradigma, soportado en el colapso de los paradigmas tipo dogma, nos enfrentan con la necesidad de construir la democracia para un nuevo desarrollo armónico, más justo, más sostenible, más eficiente y más viable.

Nuestro continente latinoamericano y caribeño es una síntesis de la historia, alberga como ningún otro la expresión de siglos de mestizaje y sincretismo, para generar una sociedad diversa, rica, singular en la forma de integrar a Europa, África y América precolombina. Sus desafíos son formidables, sus potencialidades únicas, sus sueños están vivos y su futuro incierto.

Este es un marco incitante para enfrentar y reflexionar sobre la realidad del mundo rural de nuestra América. Aquel territorio sumido en la más amplia gama de problemas, potencialidades y retos. Cerca de 128 millones de hermanos construyen un futuro en medio de difíciles condiciones, luchando por ser reconocidos por la nueva sociedad en construcción, enfrentando la difícil condición de inserción en un mundo global, reivindicando su historia, su cultura y su pertenencia a una sociedad mayor, que ha tendido a discriminarla en aras de una modernidad difusa y ajena. Las brechas entre mundos integrados y asilados, entre imaginarios de urbanización civilizadora y tradiciones enraizadas en la historia y la cultura, entre la tierra y lo intangible, aumentan al mismo ritmo que las miserias y padecimientos de extensas comunidades olvidadas.

Nuevas formas de pensar y entender el mundo y el desarrollo, están abriendo esperanzadores caminos para un mundo viable y sostenible. Pero por encima de ellas, nuevas expresiones políticas que integran y manifiestan los legítimos reclamos de una sociedad rural por participar, por aportar, por pertenecer y por encontrar un justo lugar en la historia. Los gobiernos de nuestro continente vienen demandando la revisión de las estrategias de desarrollo para el mundo rural, como expresión de un sentimiento de frustración que nace desde las comunidades mismas y que amenaza con desvirtuar todo aquello que hace orgullosa la nueva sociedad global. Hay hoy una gran resistencia a

---

<sup>1</sup> “La pobreza en medio de la abundancia es el mayor desafío mundial” James D. Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial, (Banco Mundial, 2001)

seguir aplicando fórmulas y recetas agotadas, resistencia a mantener una actitud pasiva frente a la incapacidad por dar respuestas creíbles, exitosas y efectivas a los problemas de pobreza, inestabilidad, vulnerabilidad comercial, insostenibilidad ambiental e inviabilidad económica que ensombrece el futuro del sector rural.

Así lo han manifestado las autoridades de nuestros países en diferentes foros, donde han demandado una nueva aproximación a las complejas dificultades que viven nuestras naciones. En la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, el Vicepresidente de la Junta Interamericana de Agricultura, Rodrigo Villalba manifestó que “(...) es necesario entender que nuestra responsabilidad es la de actuar con creatividad, buscar nuevos paradigmas, identificar las responsabilidades y vías que cambien en forma drástica la tendencia de inequidad que se identificó desde hace décadas y a la cual no hemos prestado suficiente atención. América, continente de paradojas, sobre su extraordinaria riqueza ha construido la sociedad más inequitativa del planeta, y por ello, está pagando el alto costo de haber postergado las reformas necesarias para la construcción de equidad, soporte de viabilidad de su futuro.”

Las décadas de los ochenta y noventa vieron como se apostó al crecimiento y redujo la prioridad de temas como el desarrollo rural. La obsesión por la eficiencia económica y la competitividad condujo a un empobrecimiento de las propuestas de atención a los más pobres y las carteras de los bancos multilaterales vieron descender drásticamente los montos asignados al desarrollo rural. Este hecho correspondió con una confianza extrema en que los esquemas de desarrollo soportadas en el mercado y los ajustes estructurales.

En los últimos años, para dar respuesta a nuevos requerimientos políticos, organismos internacionales han emprendido esfuerzos en el análisis de las condiciones particulares del desarrollo de nuestras áreas rurales, de la desigualdad y de la pobreza. Es una respuesta a las manifestaciones de comunidades, movimientos políticos y gobiernos del continente. En esta materia la demanda claramente ha cambiado de dirección: la información del IICA señala que de la totalidad de los recursos que se manejan en acciones de cooperación, el 72% corresponden a requerimientos y proyectos en el área de desarrollo rural sostenible.

Entre ellos, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura ha venido trabajando en una agenda ambiciosa de desarrollo rural, que parte de la reflexión sobre la naturaleza de los procesos económicos actuales de la economía y la institucionalidad rural. Algunos eventos internacionales en 1998, ambos con el patrocinio de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del IICA, han permitido un notable reposicionamiento en el análisis del tema y de su reinserción en las agendas y, servido de referencias inspiradoras, para este documento: el primero, un taller organizado por la DDRS-IICA, en Heredia, Costa Rica, en el cual con especialistas y personas relacionadas de los sectores públicos, privados y organismos internacionales, se reunieron los elementos que permitieron la elaboración de una propuesta sobre “la vigencia y proyección contemporánea del desarrollo rural sostenible”. El segundo, una conferencia internacional sobre el Papel del Sector Rural en el Desarrollo de América Latina, convocada por Colombia, México y Chile y contando con la participación de los más importantes organismos multilaterales del hemisferio, asociados al sector rural, y representaciones de

diez países de la región, coincidió en esta visión innovadora de la ruralidad y la necesidad de fortalecer los vínculos de cooperación entre los países en un activo *diálogo hemisférico*.

En esta corriente de pensamiento, la Comisión Económica para América Latina, a través de su Secretario Ejecutivo, expresó recientemente que “ nuevos desarrollos en los frentes de la democracia, en especial la descentralización y la participación ciudadana...han abierto puertas promisorias, sobre las cuales es posible construir una nueva etapa de desarrollo rural en la región”.

Como parte de este esfuerzo por crear instancias internacionales a la consolidación de nuevas propuestas de desarrollo rural, se creó el Centro Internacional de Desarrollo Rural, Cider, en el marco del IICA y su constituyó el Grupo Interagencial de Desarrollo Rural, conformado por el IICA, BID, GTZ, FAO, FIDA, CEPAL y Banco Mundial.

Como parte de este esfuerzo se han realizado múltiples discusiones, análisis y estudios, con participación de gobierno, organizaciones empresariales rurales y campesinas, académicos y técnicos que permiten recoger una nueva visión de revalorización de lo rural en el marco actual de desarrollo.

La *Nueva Ruralidad* es una propuesta para mirar el desarrollo rural desde una perspectiva diferente a la que predomina en las estrategias de política dominantes en los gobiernos y organismos internacionales. Se pretende avanzar en la integración de los desarrollos conceptuales y políticos de las últimas décadas y en su posibilidad de instrumentación, como herramientas que potencien la gestión de instituciones y gobiernos y permitan nuevos debates.

Importantes diferencias con las políticas y estrategias predominantes en las agendas de nuestros países, componen los ejes estructurantes de esta propuesta. Partiendo de la identificación de la naturaleza de las realidades del mundo rural actual se trata de establecer los factores que pueden incidir en una ampliación de las oportunidades y esperanzas de las sociedades rurales de nuestro continente.

El reconocimiento de las implicaciones de los cambios generados en las estructuras políticas, producto de los ajustes estructurales que han tenido lugar en todo el continente, que ha determinado un nuevo marco para la gestión del desarrollo y del papel del Estado en su impulso, permite entender las nuevas condiciones en las cuales se mueven los gobiernos de nuestros países. La profundización e intensificación de la globalización ha marcado un nuevo escenario para el desarrollo futuro de nuestra sociedad rural. Sus implicaciones, más allá de la economía, abren un mundo de riesgos y oportunidades, permite establecer condiciones de inserción que develan grandes debilidades de nuestras estructuras económicas y políticas.

La pobreza rural se constituye en un fenómeno central que, asociado a la profunda desigualdad del continente, permite entender con mayor claridad el diagnóstico sobre el sector rural. Las dinámicas de reproducción de la marginalidad y exclusión de la pobreza, dibujan con nitidez las grandes debilidades de nuestro modelo. La prioridad asignada por la mayoría de instancias políticas a su combate, marca en forma determinante el sentido de las estrategias futuras de desarrollo rural y explica los giros que la política ha impreso a la preocupación por el desarrollo rural.

La economía rural muestra una profunda diversificación, ampliando en forma significativa los sectores productivos incorporados en una canasta de actividades multisectoriales que configuran un panorama mucho más amplio que contradice los énfasis agraristas que aún dominan las políticas rurales de nuestros países. La incapacidad para responder a mercados laborales diversificados e integrados, pone en cuestionamiento las políticas de desarrollo de nuestros ministerios de agricultura y su interlocución con otras instancias de la gestión pública.

Pero a pesar de la importancia emergente de nuevos sectores económicos, la agricultura sigue siendo el determinante de la estructura rural. La fuerza de la tradición y de las condiciones de aprovechamiento de los recursos naturales, el sector primario sigue siendo el eje articulador de una economía diversificada. Esto remarca la importancia de los nuevos escenarios comerciales que debe enfrentar una economía agrícola que aún no logra encontrar su verdadero papel y posicionamiento en escenarios cada vez más competidos de una economía internacional más abierta, que se mueve en un escenario de negociaciones complejas, llenas de escollos, asimetrías y distorsiones, que se expresan en grandes debilidades de nuestra economía rural, en particular de aquella de la cual dependen millones de pequeños productores carentes de capacidades reales y viables de competir con economías subvencionadas y protegidas.

Un modelo de economía y sociedad rural depende hoy, en forma determinante de una revisión profunda del paradigma tecnológico que domina sistemas productivos que acusan serios problemas de eficiencia y competitividad. La actual tendencia de privilegio de la innovación, la información y la creatividad, como factor de eficiencia económica y competitividad, establece una de las más importantes debilidades de la ruralidad regional. Es evidente que se requieren nuevas valoraciones del papel de la ciencia y la tecnología en la construcción de una nueva economía. En contraste, nuestros países ven como se debilitan sus sistemas de desarrollo tecnológico, caen las inversiones, se degradan las instituciones de producción científica y, en consecuencia, se incrementan gravemente las brechas con el mundo desarrollado y con los líderes mundiales en la producción rural.

Agravando las condiciones y potencialidades de desarrollo, una sombra oscurece el futuro de nuestras ventajas naturales al producirse una notoria degradación de los recursos naturales, en medio de una profunda crisis ambiental, expresada en la degradación de nuestros ecosistemas, en prácticas insostenibles de producción y en la subvaloración de la riqueza natural. Concomitante con la pobre oferta tecnológica, los mecanismos de incorporación de la naturaleza en el desarrollo, evidencia la gravedad de un problema que desborda las fronteras, generando preocupaciones globales sobre la pérdida de biodiversidad, la contaminación, el deterioro de nuestros recursos hídricos y la degradación del suelo.

En este marco de combinación de crisis, se viene incubando una preocupante inestabilidad política e institucional. Serios problemas de gobernabilidad, legitimidad de las instituciones y confianza de la sociedad rural en las instituciones rectoras de los procesos políticos que soportan la estructura y estabilidad política. La cohesión social y territorial se ve amenazada en marcos de apertura democrática.

Dentro de esta desestabilización, la economía ilícita, en particular el narcotráfico ha encontrado un campo abonado para deteriorar las estructuras éticas, políticas y económicas del sector. Los cultivos ilícitos y la economía subterránea amenazan la solidez de nuestro modelo político y económico. Cada vez más naciones del continente se ven involucradas de una u otra forma en esta macabra enfermedad de la sociedad moderna, rebasando con creces la capacidad de nuestras naciones y democracias para dar atención a una fuerza oscura destinada a sembrar de muerte y miseria nuestros campos.

Para complementar este marco del mundo rural actual, es imprescindible incluir una de los más grandes temas emergentes de su realidad. Una gran transformación se ha vivido en las interpretaciones políticas y sociales del sector. La mujer ha irrumpido en espacios antes invisibilizados. Hoy se reconoce que una gran paradoja de inequidad domina nuestra cultura y estructuras de poder en la sociedad latinoamericana y caribeña y, especialmente, en el mundo rural. La discriminación, las diversas formas de violencia y segregación, contrastan con su real aporte al desarrollo, su potencial creador y su aporte a una nueva visión más justa de la sociedad. Sin duda, a la par con el grave problema de la pobreza, la equidad de género, marca la esencia de un nuevo modelo de justicia y eficiencia social.

Estos son los antecedentes de las preocupaciones políticas que han motivado la urgencia con la cual gobiernos y agencias internacionales se mueven a reflexionar y proponer nuevas visiones del desarrollo rural, construyendo nuevas estrategias, instrumentos y propuestas de acción. Este es el sustrato de la *nueva ruralidad*, como una propuesta integral, centrada en tres grandes fundamentos de diferenciación, de complemento o de reforma profunda de las políticas predominantes en la actualidad. La primera relativa a una redefinición del ámbito de acción de la política rural, la segunda sobre la necesidad de revisar a fondo la economía rural y la tercera centrada en la necesidad de proponer una nueva institucionalidad rural. En épocas de transición y cambio, es fundamental destacar las diferencias centrales con las estrategias aplicadas en la actualidad, que permiten hacer contraste.

Antes que nada, la *nueva ruralidad* parte de una redefinición de lo rural, invitando a que se reconsidere la visión de que rural es población dispersa, centrada en el sector agropecuario, para pasar a la reconstrucción del objeto de trabajo y de política, sobre la base de definir el ámbito rural como el territorio construido a partir del uso y apropiación de recursos naturales, donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos, nacidos del efecto de localización y apropiación territorial que se desprende de que los recursos naturales son factores de producción localizados. De esta forma lo rural incorpora áreas dispersas y concentraciones urbanas, que se explican por su relación con los recursos naturales, comprende una amplia diversidad de sectores económicos interdependientes, involucra dimensiones económicas y no económicas, establece relaciones funcionales de integración con lo urbano y se fundamenta en una visión territorial. Esta definición implica profundas revisiones con las aproximaciones oficiales dominantes.

Esta redefinición de ruralidad implica un nuevo concepto de planificación. Si hoy predomina la planificación sectorial y centralizada, se propone una planificación territorial y descentralizada. Innovación poco novedosa en términos conceptuales, pero

verdaderamente revolucionaria en términos políticos, a que implica una revisión nada fácil de los esquemas predominantes.

En este marco de política territorial y de cambio de énfasis de planeación, emerge la importancia de la dimensión política expresada en la construcción de una nueva democracia participativa, donde la autonomía de los territorios y su propia capacidad de auto institucionalizarse, fundamenta una nueva forma de gestión del desarrollo. Esta propuesta se soporta en la necesidad de construir una verdadera ciudadanía rural.

Pero redefinir el objeto de trabajo, implica, necesariamente, redefinir la economía que soporta ese territorio. El enfoque sectorial actual no tiene la capacidad de explicar este nuevo concepto de mundo rural, por ello la *nueva ruralidad* quiere invitar a una nueva aproximación a la economía de los recursos naturales y a la economía del territorio. Para ello es menester incluir en las funciones de crecimiento y desarrollo aspectos, hasta hoy excluidos, como la economía ambiental y ecológica, los mercados de servicios ambientales, la sostenibilidad de los sistemas productivos, los recursos genéticos, los saberes y la cultura, como parte de una economía más compleja que la economía agraria que domina el escenario de política pública actual.

Igualmente la *nueva ruralidad* propone dar un giro fundamental al concepto de externalidades de la economía de recursos naturales, para trabajar en la internalización de aquellos beneficios extraproducidos que se generan en los modelos de uso o explotación rurales. Se asume una posición diferente a la que hemos abanderado como región frente a la multifuncionalidad de la agricultura y otros sectores económicos asociados a los recursos naturales. Contrario a la oposición cerrada que ha imperado, se considera que es necesario tener una posición más clara de reconocimiento de que el mundo rural aporta mucho más que los bienes y servicios hasta hoy contabilizados.

Como concreción de esta visión de una nueva economía rural, que reconoce los nuevos sectores económicos y sus externalidades, se propone una revisión de los criterios de valoración de la eficiencia económica, ampliando el concepto de competitividad, que orienta las estrategias y conceptos de ventajas competitivas de nuestra economía rural. La redefinición y crítica de la eficiencia como un problema restringido a la rentabilidad privada, cuando se incorporan las externalidades, es decir, los beneficios sociales de las actividades productivas rurales, es posible incorporar el concepto de *competitividad social*, como expresión de una economía de eficiencia que de cuenta cabal de las retribuciones que esta tiene para el conjunto social, incluyendo a los empresarios y a las rentabilidades privadas, pero no limitando su valoración a este ámbito.

La *competitividad social*, como eje fundamental de la *nueva ruralidad* permite replantear los términos de intercambio y de negociación, en el nivel global, de nuestro comercio rural y de nuestras ventajas comparativas. La *competitividad social* y la *economía del territorio* abren una nueva perspectiva de aproximación alternativa a la economía de la producción agroalimentaria o agroindustrial, la cubre, pero la rebasa, incorporando las preocupaciones políticas y ambientales, que hoy tan solo aparecen como parte de un discurso, que no alcanza a salir de la retórica voluntarista. El objetivo central de este replanteamiento de la economía es el de proporcionar instrumentos para aprovechar los esquemas de economía de mercado, predominantes en el capitalismo global actual, en

beneficio de la mayoría de nuestros pobladores rurales y de los países de menor desarrollo relativo de nuestro continente.

Pero para dar coherencia a la propuesta, la *nueva ruralidad* considera la necesidad de revisar la institucionalidad rural. Partiendo del reconocimiento de la significativa transición que vivimos, marcados por macroprocesos simultáneos y profundos, como el cambio en las competencias y funciones del territorio, desde lo local hasta lo global, centrados en dos ejes de cambio institucional complementarios, la descentralización y la globalización. Al tiempo que se producen cambios en las responsabilidades distribuidas entre lo público y lo privado, marcados por procesos de redefinición del papel del Estado nacional y la participación y privatización de funciones públicas. Estas tendencias dominan el espacio de renovación institucional, rebasando las visiones de ingeniería institucional predominantes, e incorporando la dimensión política con mayor énfasis y realismo.

Una concepción integral de economía institucional permite hacer una aproximación a un mercado de políticas públicas, hasta hoy dominado por una visión de oferta pública, hacia una propuesta de mecanismos reales de inclinar hacia una estrategia de demanda. Esto implica una redefinición de las reglas de juego, de incentivos, de mecanismos de transacción, de un nuevo papel del Estado y una redefinición profunda del papel y organizaciones de la sociedad civil, individuos y comunidades. La redefinición de funciones que incluye la visión institucional de la *nueva ruralidad* abre un espacio fecundo para la incorporación de estrategias concretas de instrumentar reformas institucionales más consecuentes con los cambios y energías sociales, económicas y políticas que condicionan desde siempre las posibilidades de un desarrollo institucional efectivo.

Pero es el reordenamiento de competencias, funciones, responsabilidades e instituciones del territorio el centro de una propuesta de renovación institucional para el territorio rural. Las competencias de la estructura jerarquizada y viva de los niveles locales, subregionales subnacionales, nacionales, subregionales supranacionales, hemisféricos y globales, se están redefiniendo, de forma que develan las grandes debilidades y vacíos que conforman una nueva agenda de ajustes.