

---

## ENTREVISTA

---

### DIALOGO CON MANUEL CHIRIBOGA SOBRE NUEVA RURALIDAD

*Lo que sigue es una conversación por correo electrónico que Laura Pérez E., de PERSPECTIVAS RURALES, mantuvo con Manuel Chiriboga, especialista en desarrollo rural, con amplia experiencia en toda América Latina y en la problemática de su país, Ecuador.*

#### **¿Cuál es el balance que usted haría del desarrollo rural en América Latina en los últimos 20 años?**

El desarrollo rural en América Latina puede caracterizarse como de avances muy limitados en casi todos los países de la región, especialmente si lo entendemos como un conjunto de prácticas sociales objetivas con relación a indicadores de calidad de vida, mejores ingresos o derechos ciudadanos básicos y no como una serie de propuestas de intervención más o menos bien intencionadas. Déjeme explicarme con mas detenimiento.

Por un lado, el contexto ha sido el de una mayor urbanización, haciendo de la región hoy en día un continente urbano con casi el 85% de la población viviendo en ciudades. Esto se ha dado al precio de una masiva migración rural urbana, donde el sector rural ha sido incapaz de retener segmentos impor-

tantes de la población, particularmente la más preparada. Si bien este es un proceso normal en el desarrollo, la urbanización ha sido ante todo el resultado del poco dinamismo rural, más que de factores de atracción urbana. Todavía hoy, a inicios del siglo XXI, la pobreza rural es proporcionalmente más profunda que la urbana, con una mayor proporción de pobres en lo que se podría denominar pobreza estructural: una mezcla de muy bajos ingresos y necesidades básicas insatisfechas.

A ello habría que añadir, en la perspectiva de Amartya Sen, una enorme pobreza de capacidades y libertades para que las personas puedan desarrollarse de acuerdo con sus valores. Ello hace referencia a la ausencia o dificultades de acceso a ciertos derechos de las personas como la educación o la salud, lo que a su vez depende de la debilidad de los sistemas institucionales

derechos básicos de las personas. Todavía hay diferencias significativas en cuanto a niveles de conocimientos entre los jóvenes rurales y urbanos y en el medio rural se contraen enfermedades que deberían ser parte de la historia de la humanidad, como la malaria o la tuberculosis.

La pobreza en muchas de las regiones sigue vinculada a una desigual distribución de la tierra, del agua y de otros activos productivos, como parte de un problema estructural mal resuelto en casi todos los países: las acciones de reforma agraria y de seguridad en la tenencia de la tierra, especialmente de las tierras colectivas de los pueblos indígenas y afro-descendientes.

Al mismo tiempo, hoy la actividad agropecuaria, la más importante en el medio rural, conoce niveles de apertura real incomparables en la historia económica y social, pues a la casi eliminación de protecciones arancelarias, se vinculan cambios significativos en los medios de transporte que hacen posible importar cualquier artículo alimenticio en forma rápida y a bajo costo. Ello en un momento en que las principales potencias agropecuarias mantienen o incrementan los subsidios a sus sectores agropecuarios y conocen una revolución tecnológica marcada por la introducción de nuevas semillas genéticamente modificadas. La nueva ronda de negociación de la OMC a la que se subordinan los acuerdos regionales como el ALCA ha comenzado a poner atención al sector

agropecuario, pero sus avances han sido limitados por las incongruencias de las políticas de los países exportadores como los Estados Unidos y la Unión Europea. Por el contrario se ha avanzado muchísimo en los acuerdos en torno a los derechos de propiedad. Liberalización unilateral de los países de la región, manutención y en algunos casos expansión de los subsidios en los países más ricos y ampliación de los derechos de propiedad a los campos de la genética son el contexto económico en que se desenvuelve el sector.

Esto ocurre al tiempo en que se ha debilitado el sistema institucional público de apoyo al sector agropecuario y rural, como resultado tanto de consideraciones fiscales, como de las propuestas de privatización que han llevado a un desmantelamiento sistemático del sector público agropecuario: bancos de fomento y desarrollo, instituciones de investigación y de extensión, organismos de apoyo a la generación de infraestructura productiva, de redistribución de activos productivos, etc.

El campo latinoamericano no sufre este contexto de manera pasiva. Por el contrario, hoy existen nuevas prácticas y movimientos sociales en el agro que cuestionan este sistema. Por un lado, un pequeño segmento de pequeños productores han logrado encontrar algunos nichos de producción, donde han podido capitalizarse, principalmente por medio de emprendimientos asociativos, donde se pone en común actividades críticas del proceso productivo, como la



críticas del proceso productivo, como la adquisición de insumos o la venta en común o la transformación productiva por medio de pequeñas agroindustrias rurales o por medio de acciones dirigidas a manejar algunas etapas adicionales de la cadena productiva; todo ello les permite mayor valor agregado o recibir una parte mayor del excedente producido.

Pero tan importante como eso son los varios movimientos sociales que hoy movilizan a los productores agrícolas o a diversos segmentos sociales rurales. Movimientos como el de los sin tierra de Brasil, Bolivia o Paraguay presionan de manera efectiva por una mayor redistribución de la tierra, obligando a los gobiernos de sus países a mantener acciones de reforma agraria; los movimientos indígenas en Ecuador, Bolivia, el sur de México y Bolivia realizan acciones de presión política que buscan de una u otra manera romper con siglos de exclusión y discriminación y asegurar el reconocimiento a sus territorios ancestrales. En fin, una cantidad de pequeñas acciones en el campo buscan otras formas de relacionarse con los recursos naturales, sea oponiéndose a la construcción de grandes infraestructuras que implicarían perjuicios al medio natural, desarrollando acciones de producción amigables con el medio natural o luchando por otra valorización de los recursos naturales.

**Se ha venido hablando en los últimos**

**años del término "Nueva Ruralidad". ¿Cuál es su significado, quién o quienes (personas/ instituciones) lo acuñan? ¿Está usted de acuerdo con este término?, ¿Cuáles son las principales características; en qué se diferencia de la propuesta de desarrollo microrregional?**

El término de Nueva Ruralidad está relacionado con tres temas conceptuales principales y con una discusión sobre qué hacer en el medio rural. Por un lado, tiene que ver con el tema de la relación con el territorio; por otro lado, con el tema de las actividades no agropecuarias, vinculadas o no con la cadena productiva y, finalmente, está relacionado con el concepto de descentralización, es decir de control de los ciudadanos en el ámbito local de la gestión del territorio. Estas tres raíces de esta nueva denominación tienen un parentesco con el concepto de lo microrregional. En ese sentido creo que desde el punto de vista conceptual y metodológico no hay diferencia. Las diferencias provienen más bien de las consecuencias que los diversos enfoques quieren dar al tema de espacio rural.

Son observables dos aproximaciones centrales al concepto de nueva ruralidad: una acuñada recientemente por algunos organismos multilaterales de cooperación técnica y financiera, y otra que tiene origen europeo. En el primer caso, me parece que viene de una observación empírica: hoy, si uno

observa lo que hace la población rural, encuentra que ella no solo hace agricultura, sino que trabajan en comercialización, servicios productivos y sociales, pequeñas industrias y artesanías y tantas otras actividades. De esta constatación se deriva una propuesta: debemos pensar el desarrollo del campo a partir de estas actividades y no solo de la agrícola.

El problema de esta aproximación es que asume que ello es un resultado natural del desarrollo y que es inmodificable. Lo cierto es que muchas de esas pequeñas actividades adicionales son verdaderas acciones de supervivencia de muy baja productividad realizadas por campesinos y pequeños productores por escasez de tierra, bajos precios para sus productos o ausencia de otras opciones laborales. Por lo tanto, yo diría que esta posición esconde una aceptación pasiva de los problemas estructurales y del tipo de modelo económico y busca trabajar con ella. La propuesta microregional estaba vinculada a otro concepto central: el de las políticas diferenciadas; es decir, políticas territorialmente organizadas, que buscan acciones de apoyo a los campesinos. En eso hay una diferencia fundamental.

La segunda aproximación es la europea y que surge en buena parte del modelo y de la política agrícola común. Esta idea viene de la transformación de la política de subsidios que busca salir de un subsidio a la actividad productiva y, por lo tanto, a los precios a un sub-

sidio a las familias rurales. La idea fuerte es: si necesitamos que haya gente que viva en el medio rural, que haga una producción de alimentos y que cuide de la naturaleza y del paisaje, debemos ayudarlo en sus ingresos, pues los rendimientos de dicha actividad, no le darán para vivir confortablemente. Espacio rural en esta aproximación está vinculado a la idea del paisaje. El problema es que esta propuesta es inviable, pues nuestras tesorerías no podrían sostenerla o el FMI no nos dejaría, dado el actual modelo de desarrollo, se vinculó a la discusión sobre comercio agrícola y subsidios. Fue la forma por medio de la cual los negociadores europeos buscaron preservar sus subsidios y así lo entendieron los negociadores de los grandes países exportadores de productos agrícolas.

### **¿Cuáles son, a su entender, los principales cambios que han influido en América Latina para que haya un cambio de enfoque del desarrollo rural?**

Fundamentalmente tiene que ver con los cambios en las políticas macroeconómicas. De una u otra manera ha habido un intento de subordinar las formas de intervención pública al modelo, conocido como el Consenso de Washington. Por un lado hay una nueva generación de pensadores de las propuestas de desarrollo rural que piensan que el mercado por sí solo será capaz de



solucionar los problemas de pobreza, empleo, producción y abastecimiento de alimentos, conservación de los recursos naturales, etc. En este marco la idea de desarrollo rural quedaba descartada y sustituida por los fondos de inversión social que debían también dirigirse a los pobres rurales. Los FIS se volvieron por algunos años el referente para las acciones de desarrollo rural, donde se privilegia la inversión en infraestructura social, en la generación de empleo temporal, etc. Algunos programas impulsados en países como Nicaragua y Brasil fueron su manifestación más clara e incluyeron formas de terciarización de los componentes hacia empresas privadas y en algunos casos ONG prestadoras de servicios.

Claro está que desde mediados de los 90 hay un intento de corregir las formas más radicales de la propuesta neoliberal, en lo que se llama el consenso de Washington ajustado o renovado. Este incluye la idea de que, además de la focalización de recursos hacia los grupos más pobres para facilitar la transición, debe ponerse énfasis en el mejoramiento de las instituciones de regulación pública, la seguridad jurídica, unos sistemas judiciales independientes y probos, una mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos. Se trata de lo que se denomina las reformas de segunda generación. En el campo agrícola comenzó a privilegiarse la generación de instituciones capaces de regular los mercados de tierras y de otros activos productivos y ver hasta

qué punto eran capaces de favorecer su redistribución. Las llamadas Reformas de la tierra asistidas por el mercado impulsado por el Banco Mundial en países como Brasil, Colombia y Guatemala fueron su manifestación más concreta. Estos complementaban programas de desarrollo rural basados en la demanda de la población rural para un menú predeterminado de opciones agrícolas y no agrícolas. Finalmente estas nuevas propuestas comenzaron a dar mayor importancia al papel de los gobiernos locales.

**¿Qué papel tienen actualmente en el desarrollo rural actores como el Estado, la sociedad civil, empresarios, mujeres, jóvenes, campesinos y otros?**

Se puede afirmar que las propuestas de intervención en el medio rural han implicado una pérdida de importancia del Estado con relación al impulso a las actividades productivas o, más concretamente, su papel se ha reducido a las políticas macroeconómicas, el impulso de nuevas instituciones y la canalización de recursos a los grupos más pobres. Ello ha vuelto más visible el papel de las ONG, de las empresas económicas campesinas y de las organizaciones rurales. Estas siempre estuvieron allí, o al menos desde los años 60, jugando papeles críticos en el desarrollo rural. Sin embargo y hasta inicios de los 80, buscaban fundamen-

talmente influir en las políticas públicas a partir de sus experiencias de trabajo con los campesinos. No cuestionaban el modelo modernizador, solo buscaban ampliar su base social.

Desde mediados de los 80 las ONG comienzan a experimentar con otras opciones de desarrollo rural que incluyen un mayor fortalecimiento de las organizaciones campesinas y de pequeños productores que se vuelven más centrales a los procesos y propuestas de desarrollo rural, se busca respuestas más adecuadas al medio natural, incluyendo propuestas agroecológicas; se exploran mercados alternativos como los orgánicos y otras alternativas.

Otra característica importante de estas nuevas experiencias es que incluyen como actores centrales a grupos que permanecieron escondidos en las opciones convencionales del desarrollo rural, como las mujeres, los pueblos indígenas y los afrodescendientes. Lo que parece central a estas experiencias es que tenían como objetivo más o menos buscado la potenciación de estos sectores de la población rural.

Como resultado de esto se puede afirmar que hoy el desarrollo rural no puede pensarse sino como un proceso multiactor, en que tanto actores civiles, empresariales y públicos, tanto nacionales como locales juegan posibles roles complementarios. La opción de agendas concertadas y de alianzas a favor del desarrollo rural microregional

quedan abiertas. De hecho se puede citar una serie de ejemplos de experiencias concertadas de desarrollo rural en países como El Salvador, Ecuador, Bolivia, Perú por citar algunos más conocidos. Sin embargo, debemos recordar lo señalado arriba; que sin un contexto de políticas macro favorables, la eficacia de los procesos micro y locales pueden restringirse considerablemente.

**¿Cree usted que quienes siempre han estado excluidos del desarrollo rural, podrán ser tomados como actores de primera línea en la toma de decisiones (campesinos, mujeres, indígenas)?**

En muchos países ellos son tomados ya como actores relevantes. Déjeme contar la experiencia de las organizaciones indígenas en mi país, Ecuador, donde desde hace mucho tiempo vienen promoviendo experiencias muy creativas e innovativas de desarrollo rural. En algunos casos, ello es el resultado de su llegada a los gobiernos locales donde experimentan con planificación y presupuestos participativos y donde se privilegia un desarrollo que incluye activamente las zonas rurales; en otros casos se trata de programas llevados adelante por medio de sus propias organizaciones indígenas, como es el caso de la Federación Shuar y, finalmente, experiencias donde tienen influencia significativa sobre programas públicos



como el denominado PRODEPINE, que canaliza recursos para fortalecer las capacidades de las organizaciones indígenas con el fin de promover procesos de desarrollo local y rural.

Ejemplos similares pueden narrarse de organizaciones de mujeres, de afro descendientes o de campesinos sin tierra, como es el caso del Movimiento sin Tierra de Brasil, que combina una fuerte movilización a favor de la reforma agraria, con programas innovativos de desarrollo productivo y rural en los asentamientos que han logrado el acceso a la tierra.

### **¿Cuáles son los principales retos en los próximos 10 años para los países latinoamericanos en esta materia?**

Enfatizar la idea de que el desarrollo rural requiere retomar la idea de políticas diferenciadas relacionada con propuestas de acciones territorializadas abiertas a la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil. Adicionalmente, requiere repensar las políticas macro mas allá de la ortodoxia neoliberal, donde el Estado retome para sí un mayor protagonismo en la canalización de inversiones públicas y se establezcan protecciones mínimas a las producciones campesinas. Este es, con seguridad, el principal reto que tienen los países.

### **¿Cuál es el papel que deberían desempeñar organismos como la FAO, IICA, BID, FIDA en el desarrollo rural?**

Básicamente deben retomar su papel de canalizadores de apoyo técnico y de fortalecimiento de las capacidades nacionales de desarrollo rural. Deben atreverse a volver surjan de la observación de los procesos reales de desarrollo rural y de las nuevas prácticas rurales. Si se mantienen encasillados con las propuestas que provienen de las políticas neoliberales, corren el riesgo de volverse irrelevantes, en el mejor de los casos, o ser cuestionadas por su papel, como sucedió con el caso de las propuestas de reforma de la tierra asistidas por el mercado, promovido por el Banco Mundial.

Al mismo tiempo, las propuestas de coordinación de agendas del desarrollo rural como el grupo interagencial sobre desarrollo rural para América Latina o la recientemente mencionada Global Alliance for Rural Development, propuesta por el Banco Mundial, en que participan las agencias mencionadas deben abrirse a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, no solo para volverse transparentes en sus intenciones y propuestas, sino para recibir las ideas y sugerencias que provienen de ellas. Ello no puede sino apoyar nuevas ideas más creativas de desarrollo rural.